FRANCE

LE REFERENDUM

BIBLIOTHÈQUE INTERNATIONALE DE DROIT PUBLIC
publiée sous la direction de
Max BOUCARD — Maître des Requêtes au Conseil d'Etat
Gaston JÈZE — Professeur agrégé à la Faculté de droit de l'Université de Lille

LE REFERENDUM

HISTOIRE DE LA LÉGISLATION POPULAIRE EN SUISSE

PAR

TH. CURTI
Ancien Conseiller d'Etat de Saint-Gall
et Membre du Conseil National

TRADUITE PAR

JULES RONJAT

Edition française revue et augmentée d'un appendice par l'auteur

PARIS
V. GIARD & E. BRIÈRE
LIBRAIRES-ÉDITEURS
16, rue Soufflot et 12, rue Toullier
1905

ForTy
C

3/25/19
Mar. 25. 1919

AVANT-PROPOS

C'est sur le conseil de M. Charles Benoist que j'ai entrepris la traduction de ce livre, et je veux ici avant toute chose le remercier de m'avoir ainsi procuré le double plaisir d'étudier à fond un ouvrage plein d'intérêt et de nouer avec l'auteur des relations personnelles pleines de charme. Je ne ferai que m'acquitter d'une autre dette élémentaire de reconnaissance en remerciant les directeurs de la *Bibliothèque internationale de droit public* d'avoir bien voulu donner une place à mon travail dans leur précieuse collection.

L'ouvrage de M. Curti a eu deux éditions dans son texte original (1882 et 1885). Il a été traduit en russe par M. Lvovitch (Bibliothèque historique et politique de la société *Znaniye*, Saint-Pétersbourg, 1900). La présente traduction est faite d'après la deuxième édition allemande (*Geschichte der schweizerischen Volksgesetzgebung*, Zürich, Th. Schröter, 1885), avec de nombreuses additions indiquées par l'auteur. L'ouvrage est complété par un appendice (*Les Résultats de la législation populaire*) où les différentes études

publiées sur ce sujet par M. Curti (1) se trouvent fondues en un tout homogène avec nombre de détails inédits : cet appendice présente un résumé de l'évolution historique de la législation populaire, un aperçu des droits du peuple dans les communes et dans les cantons, et une analyse raisonnée des votations populaires fédérales depuis 1874, qui sert de base à la conclusion finale. L'édition française est donc la plus complète de toutes les éditions du livre parues jusqu'à ce jour.

J'ose espérer que le travail du traducteur ne sera pas entièrement inutile aux Suisses romands, et qu'il sera utile aux autres lecteurs de langue française en général et aux Français en particulier. Je puis dire qu'il a été fait en toute conscience. Les extraits de la Constitution et des lois ne sont pas retraduits, mais présentés dans leur version française officielle, et les citations de Rousseau, Considerant, etc... sont conformes au texte original des auteurs cités. Une scrupuleuse attention a été apportée à la traduction exacte des termes juridiques. Quelques mots allemands, comme *Landsgemeinde* ou *Heimatlosen*, consacrés par l'usage et n'ayant point d'équivalents pleinement satisfaisants en français, ont été conservés tels quels, et, pour plus de précision, certains noms allemands de lieux ou d'institutions ont été maintenus à côté de leurs équivalents français. Les lecteurs suisses pourront passer quelques explications qui leur seraient inutiles, et les autres voudront bien considérer que certains détails qui leur paraîtraient surabondants sont

(1) *Zur Geschichte der Volksrechte : die Wirkungen des Referendums*, dans la *Neue Zeit*, n° 40, 1892-1893 ; *Le Referendum suisse, étude historique et critique*, dans la *Revue politique et parlementaire*, août 1897 ; *Die Resultate des schweizerischen Referendums*, Stuttgart, J. H. W. Dietz Nachf., 1898.

de nature à intéresser les Suisses, et ne point s'offusquer de tel vocable — la brève et commode expression de *législation populaire*, par exemple — qui leur semblerait étrange ou rugueux : l'exagération du purisme est aussi fâcheuse en matière de langue que l'est en matière politique l'exagération du sentiment conservateur.

Il ne sied point à un simple traducteur d'ajouter quoi que ce soit à ce que l'auteur a voulu dire, ni de prétendre dicter au lecteur les réflexions que le livre doit inspirer. Il lui sera néanmoins permis de chercher à prévoir les réflexions des lecteurs français, qui l'intéressent particulièrement, ne fût-ce que par leur nombre : elles porteront souvent, c'est probable, sur l'utilité ou la possibilité d'acclimater en France le *referendum*, correctif salutaire à ce qu'on appelle un peu irrévérencieusement les *écarts législatifs*, exercice réel de cette souveraineté du peuple qu'on a peut-être jusqu'ici plus éloquemment proclamée qu'efficacement organisée. « La fonction du libéra- « lisme dans le passé, a dit Herbert Spencer, a été de « mettre une limite au pouvoir des rois ; la fonction « du vrai libéralisme dans l'avenir sera de limiter le « pouvoir des Parlements. »

Mais l'auteur de ce livre met lui-même ses lecteurs en garde contre une conclusion hâtive : « Je « n'ai pas l'intention, dit-il dans sa préface, de recom- « mander que toutes les institutions d'un système « complet de législation populaire aillent tout d'un « coup donner le ton dans des Etats étrangers. » Les grandes transformations ne se font que progressivement. « On ne peut pas avancer par bonds, mais seu- « lement par pas », disait en 1851 Carl Bürkli, l'un des initiateurs de la législation directe par le peuple dans le canton de Zurich. Si la législation populaire est en Suisse une institution relativement récente

sous la forme actuelle du *referendum* et de l'*initiative*, elle est aussi ancienne que la Suisse elle-même sous la forme traditionnelle et encore aujourd'hui partiellement conservée des *Landsgemeinden*, dont les votations populaires modernes ne diffèrent au fond que par des particularités de mécanisme. La liberté suisse s'est étendue et régénérée en remontant à sa source. La législation populaire est née dans les cantons, elle s'y est développée librement suivant des modalités diverses, et c'est seulement quand les résultats des expériences cantonales ont été jugés définitivement concluants qu'il a semblé « parfaite- « ment justifié et conforme aux règles de la sagesse « de suivre dans la Constitution fédérale la marche « de l'évolution cantonale et de consacrer dans la loi « fondamentale de la Confédération les conceptions « qui ont été admises dans les cantons et qui y sont « en voie de développement continu (1) ».

Les conditions de la politique française ne paraissent pas devoir se prêter facilement à une semblable évolution. Comment et pourquoi ? je n'aurai garde de le rechercher : ni le lieu ni l'heure ne conviennent à la polémique ou à l'apologie, fût-ce pour des convictions de longue date et profondément enracinées, que les vicissitudes politiques n'ébranlent point, mais raffermissent plutôt encore. Le moment est venu de laisser le lecteur aux réflexions que ne sauraient manquer de lui suggérer les faits exposés par l'auteur de ce livre avec une abondante précision, une information sûre, une parfaite liberté d'esprit.

Jules Ronjat.

(1) Procès-verbal de la Commission de révision du Conseil national (mars 1871), p. 165 et suiv.

PRÉFACE

DE L'ÉDITION FRANÇAISE

> Jusqu'ici la démocratie s'était *sentie*; elle ne s'était pas encore *connue*.
> (V. Considerant, *La solution ou le gouvernement direct du peuple*).

Lorsque la Confédération suisse se fut donné en 1874 une nouvelle Constitution, je conçus le projet d'en écrire l'histoire.

Plusieurs parties de mon travail étaient déjà achevées, et j'arrivais à l'exposé des tendances et des institutions que dans les luttes constitutionnelles des cantons et de la Confédération on avait coutume de désigner sous le nom de *droits du peuple*, — comme on a précédemment désigné sous ce nom la liberté de la presse, le droit de réunion, le droit de pétition, le droit de vote —, et qui visaient maintenant les formes de la législation par le peuple en opposition plus ou moins prononcée avec le système représentatif. Ce sujet m'apparut bientôt plus important qu'une histoire même de la constitution de 1874, car, traité d'une manière quelque peu compréhensive, il devait précisément mettre en lumière cette part de la vie politique de la Suisse dans laquelle

cette vie s'est montrée créatrice et a pu réaliser un développement de l'idée de la souveraineté du peuple qui n'a point été atteint ailleurs. J'abandonnai ainsi mon premier plan pour le second, — non sans craindre de ne pouvoir qu'au bout de plusieurs années rassembler les matériaux nécessaires, mais pénétré aussi de la conviction qu'un livre qui recueillerait les efforts de tant de générations, de tant de disparus, de tant de méconnus, pour la liberté, apporterait sa pierre à l'œuvre d'avenir de l'esprit des peuples.

Si j'ai compris dans mon récit plus d'un point de l'histoire constitutionnelle de la Suisse en général et principalement de l'histoire des idées politiques, cela était de toute nécessité pour présenter à diverses reprises, dans le cours de la vie de la démocratie suisse, la relation de cause à effet, et pour ne point négliger des éléments dignes d'attention dans la série des phénomènes.

J'ai d'ailleurs intentionnellement omis de tirer de l'examen des faits exposés les nombreuses conclusions qui eussent été possibles, afin de ne point altérer le caractère historique de mes recherches historiques. Mais je n'en puis ni n'en veux dissimuler la conclusion maîtresse, à savoir que la démocratie suisse moderne, telle qu'elle se manifeste dans la législation directe par le peuple ou *législation populaire*, n'est autre chose que la solution du problème qui consiste dans l'application de la démocratie ancienne et traditionnelle sur les territoires plus étendus de l'époque actuelle, comme aussi bien un plus large développement de l'idée démocratique, et qu'ainsi les nouvelles formes de la démocratie ne peuvent pas être sorties d'égarements momentanés de l'âme populaire, mais se sont constituées d'après une loi historique opérant avec continuité à travers les siècles.

Mon exposé a trouvé son terme naturel avec l'année où a été renouvelée la loi fondamentale de la Confédération. Mais aujourd'hui que ce livre paraît pour la quatrième fois devant le public, et pour la première fois devant le public de langue française, je crois utile de le compléter par un appendice où je me suis efforcé d'examiner impartialement les résultats des votations populaires à notre époque, pour permettre au lecteur d'asseoir son jugement sur des faits, et non sur une critique déductive forcément plus ou moins superficielle.

Que nul renouvellement historique n'aille sans certains froissements et que nulle forme du droit ne puisse prétendre à la perfection, ce sont là des vérités si communes que l'on comprend difficilement qu'elles soient méconnues de tant d'hommes publics. Partout où la législation directe décide contre l'avis de la représentation, on déclare cette décision fautive, on blâme dans la votation populaire un élément de trouble, et on vante le système représentatif comme un levier du progrès, auquel une semblable imperfection n'est point attachée Mais de tels jugements sont dominés par le bon plaisir. Outre que l'avis de quelques-uns, et même ce qu'on appelle l'opinion publique, n'est point encore le jugement de l'histoire, on oublie toujours, quand on dote les corps représentatifs d'une infaillibilité dont les augures rient entr'eux, de mettre en regard des décisions populaires, — ce ne serait que justice, — les résolutions manquées de ces corps représentatifs et leurs péchés d'omission. Que d'ailleurs une discussion qui s'agite sur ce terterrain beaucoup trop étroit pour une perspective étendue, et ne suffisant qu'à de vaines disputes, n'est que de la polémique journalière, ce livre, embrassant de grandes périodes de la lutte, en fournit des preuves multiples.

Quoi que l'on dise, le mouvement n'est point arrêté, et il se démontre par lui-même. Même dans cette partie toute nouvelle de notre vie politique, nombre de cantons suisses ont étendu, et non restreint, le cercle des droits du peuple ; le désir d'une telle extension a été l'occasion de plusieurs révisions constitutionnelles, et, quel qu'ait été ou puisse être leur destin, personne n'ose prétendre que la démocratie en sorte amoindrie ; bien au contraire, un libre examen nous révèle que les cantons à constitutions démocratiques avancées exercent sur les autres une force d'attraction bien plus importante que n'est l'attraction inverse.

De même un examen comparatif des votations populaires à notre époque montre combien ont tort ceux qui qualifient le *referendum* de force destructive. Cet examen comparatif fait l'objet principal de l'appendice au présent livre. Au lecteur de juger, d'après la relation arithmétique entre les projets des Conseils acceptés tacitement par le peuple, adoptés ou repoussés expressément en votation populaire, si vraiment le *referendum* condamne la législation à l'infécondité.

Je ne veux d'ailleurs point écrire ici une apologie des principes démocratiques. Je n'ai pas non plus l'intention de recommander que toutes les institutions d'un système complet de législation populaire, tel que beaucoup de nos cantons le possèdent, aillent tout d'un coup donner le ton dans des Etats étrangers. Il semble même à l'heure présente que la démocratie parle plus aux contemporains par ce qu'elle renferme au point de vue social que par ses formes extérieures de droits. Mais sa marche n'est point arrêtée : les droits civiques s'étendront encore, et avec eux s'étendra la participation de tous à l'œuvre législative, dans la mesure où se développeront dans l'Etat moderne la culture générale et l'esprit public.

Th. Curti.

LIVRE PREMIER

DES ANCIENNES *LANDSGEMEINDEN* A LA RÉVOLUTION FRANÇAISE

CHAPITRE PREMIER

Les *Landsgemeinden* des petites communautés.

On rencontre la législation populaire à l'origine de la Confédération suisse. Nous la trouvons presque complètement développée dans les anciennes républiques d'Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Gersau, Zoug, Glaris, Appenzell-Rhodes-Extérieures et Appenzell-Rhodes-Intérieures, limitée seulement par la suzeraineté de l'empereur allemand, limitation qui lui porte un très faible préjudice et tombe bientôt à l'état fictif. Ici, depuis les XIIIe et XIVe siècles, la communauté populaire libre se donne ses lois dans la *Landsgemeinde*. « La *Landsgemeinde* », dit Blumer, l'excellent historien juridique de ces anciennes démocraties, « se réserve de traiter elle-même toutes les « affaires d'importance ; elle abandonne les moins « importantes au Conseil (*Rath*). » On ne saurait, pense-t-il, mieux caractériser la distinction entre les opérations de la *Landsgemeinde* et celles du Conseil que par les paroles de Tacite sur la constitution primitive des peuples germains : *De minoribus principes consultant, de majoribus omnes* (1). Chaque membre

(1) Blumer, *Staats-und Rechtsgeschichte der schweizerischen Demokratieen*, t. I, p. 279. — Cf. Carl Bürkli, *Der Ursprung der Eidgenossenschaft aus der Markgenossenschaft und die Schlacht am Morgarten*, p. 1 et suiv., 54 et suiv.

de la communauté (*Genosse*), ou bien, suivant les institutions, un petit groupe de membres, pouvait, comme le Conseil, faire une proposition, et la décision de la majorité était obligatoire pour la minorité. Des réunions extraordinaires de la *Landsgemeinde* devaient, cela est démontré pour plusieurs des territoires énumérés plus haut, être tenues sur la demande d'un nombre déterminé de membres (1).

La même institution florissait dans nombre d'autres régions de la Suisse, et dans plusieurs de ces régions elle remonte aux premiers siècles de la Confédération. Seulement elle n'y a point été l'objet de l'attention publique au même degré que dans les parties du pays qui ont donné leur nom à des cantons de la Confédération, et les attributions législatives de ces dernières *Landsgemeinden* n'étaient pas tout-à-fait aussi étendues que dans les premières ou dans le territoire indépendant de Gersau. Plusieurs *Landsgemeinden* aussi n'ont pas fonctionné avec la même régularité à travers les siècles. Elles se trouvaient au point de vue du droit public dans un état de dépendance qui leur permettait bien de régler leurs affaires au jour de l'assemblée, mais rendait nécessaire pour leurs décisions, dans des matières déterminées, l'approbation des personnes ou des Etats suzerains. Ce n'est donc point la forme, mais la mesure des attributions législatives qui distingue les deux catégories de communautés (*Gemeinwesen*). Celles qui n'étaient pas complètement indépendantes, mais possédaient cependant des *Landsgemeinden*, étaient, sur le territoire des cantons suisses actuels : *Ursern* (Uri) ; *Küssnacht*, *Einsiedeln* et *la March* (2) (Schwyz) ; *Engelberg*

(1) Blumer, *Staats-und Rechtsgeschichte der schweizerischen Demokratieen*, t. I, p. 269.

(2) Ce nom, probablement apparenté à l'allemand *Mark*, marche, frontière, désigne un district qui forme aujourd'hui l'extrémité N. du territoire cantonal de Schwyz.

(Unterwalden) ; *Hasli*, *Obersimmenthal* et *Saanen* (Berne) ; *Werdenberg*, *Sargans*, *Gaster*, *Uznach* et *Toggenburg* (Saint-Gall) ; *Val Leventina*, *Bellinzona*, *Riviera*, *Val Blenio* et *Val Lavizzara* (Tessin), cette dernière faisant partie de la *Val Maggia*. Tant que Domo d'Ossola resta au pouvoir de la Confédération, il y eut également une *Landsgemeinde* dans la vallée de *Pommat* ou *Val Formazza*. De la Suisse allemande, l'institution des *Landsgemeinden* traversa les Alpes et s'implanta chez les populations de langue italienne établies de l'autre côté du Gothard. En outre, des *Landsgemeinden* se tenaient dans le Jura, sur le territoire de l'évêché de Bâle et Porrentruy. Celle de Toggenburg était une des plus grandes de la Confédération : elle comptait environ 10.000 hommes (1).

Pour apprécier l'autonomie des *Landsgemeinden* à cette époque où les commencements de la Confédération deviennent visibles, il suffit de songer à la plus ancienne *Landsgemeinde* qui nous soit connue, celle de Schwyz en l'an 1294. En possession de l'*immédiatité d'Empire*, elle prenait des résolutions de la plus haute gravité. Pour se défendre de la noblesse et du clergé, elle établit que nul ne pourrait, sous peine sévère, vendre des biens fonds à un couvent ou à un étranger. « Si les couvents du pays n'ont pas voulu aider les « paysans à supporter les taxes et impôts d'après leur « bien, ils seront exclus des champs, eaux, bois, prai- « ries et pâturages du pays. Et celui qui a reçu d'étran- « gers en fief un bien fonds situé dans le pays doit sou-

(1) Ryffel, *Die schweizerischen Landsgemeinden*, p. 19 et suiv. — Steinauer, *Geschichte des Freistaates Schwyz*, t. I, p. 36, 49, 79. — Baumgartner, *Geschichte des schweizerischen Freistaats und Kantons St. Gallen*, t. I, p. 33 et suiv. — Bridel, *Course de Bâle à Bienne par les vallées du Jura* (Bâle, 1789), p. 106 — Trouillat, *Monuments de l'histoire de l'ancien évêché de Bâle*, t. I, p. XXXVI, 104, t. II, p. 57.

« mettre ce bien à l'impôt, mais sans dommage pour « lui. Si son seigneur voulait alors le grever de ce chef « ou conférer le bien à un autre, nul ne doit l'accep- « ter ou autrement contrevenir aux droits du posses- « seur, sous peine de 5 livres d'amende, avec obliga- « tion de le dédommager et de restituer le fief. Celui « qui ne pourrait pas acquitter cette peine ne devra « être par aucun accueilli ou hébergé, ni ne lui « devra-t-on donner à manger ou à boire ; car qui le « ferait aurait à payer pour lui (1). »

Nous nous trouvons, à la naissance de la *Landsgemeinde*, en présence du grandiose *processus* par lequel la *liberté populaire germanique* se transforma et se développa en *liberté suisse*. La *Landsgemeinde*, qui se tenait d'habitude (et par le beau temps toujours) en plein air, évoquait déjà par là, comme par son cérémonial, surtout par son essence intérieure et par la longue conservation en elle des fonctions judiciaires, le souvenir des *cours de justice* germaniques (2) à qui il appartenait « de trouver et de montrer le droit (*das* « *Recht zu finden und zu weisen*). » Elle portait primitivement le nom de *Ding*, comme chez les anciens Germains, ou de *Landtag*, comme les cours de justice des gaugraves et des landgraves, et le mot *Landsgemeinde* n'apparaît que vers la moitié du xve siècle (3). Comme là-bas le pouvoir judiciaire, ainsi se développa dans les *Landsgemeinden* le pouvoir législatif, exercé par

(1) Blumer, *Staats-und Rechtsgeschichte der schweizerischen Demokratieen*, t. I, p. 135 et suiv.

(2) Blumer, *Ibid.*, t. I, p. 270 et suiv. — Johannes Meyer, *Geschichte des schweizerischen Bundesrechtes*, t. I, p. 251.

(3) Blumer, *Ibid*, t. I, p. 265. — Dans le Jura, on appelait les assemblées populaires en français *les plaids généraux*, *les grands plaids*, en latin *mallum publicum*, *placitum generale* (V. Bridel et Trouillat, *loc. cit.*). Le mot italien *parlamento* était usité dans la Val Leventina (Ryffel, *Die schweizerischen Landsgemeinden*, p. 30). On trouve en outre, dans les actes et chez plusieurs écrivains, les expressions latines *conventus*, *concilium*, *comitia*, *communitas*, *communes* (Ryffel, *loc. cit.*).

tous les hommes libres de la contrée qui « n'étaient « sujets d'aucun seigneur terrien et ne possédaient « pas leurs biens selon le droit féodal, mais vivaient « sur leur propre fonds et sol » (2).

Longtemps avec l'arme de la preuve juridique, puis avec la massue et la hache de combat, les Confédérés ont défendu, sauvé et encore élevé d'un élan nouveau la liberté populaire germanique. Ils ouvraient le cercle de leurs *Landsgemeinden*, de ces assemblées populaires et cours de justice autonomes, dans lesquelles se créaient les lois et se traitaient toutes les affaires importantes de l'Etat, même à ceux qui jusqu'alors avaient eu une situation juridique inférieure (3), pendant que d'un autre côté ils ployaient la noblesse et le clergé sous la majesté de la communauté populaire. C'est un fait significatif que ce mouvement politique sous la maison de Souabe, à l'énergie de laquelle nous devons le maintien des droits populaires germaniques, fut à la fois gibelin et agraire, libéral et social. Avec la garantie et l'accroissement des droits politiques marchait de front l'affaiblissement de la hiérarchie et la délivrance de la domination terrienne exercée par les ordres privilégiés, qui compromettaient le droit de possession des paysans. Par là on peut donc facilement expliquer que l'on ait pendant des siècles conservé en Allemagne la légende de la fondation future d'une grande confédération ; longtemps encore la conscience populaire allemande s'arrêta dans une aspiration reconnaissante sur cet acte sauveur de la maison de Souabe qui avait, dans les hautes vallées où se réunissent d'abord les eaux du Rhin, mis en sûreté, comme un trésor des Nibelungen, le trésor de la

(1) Bluntschli, *Bundesrecht*, p. 34.
(2) Blumer, *Staats-und Rechtsgeschichte der schweizerischen Demokratieen*, t. I, p, 212. — Oechsli, *Die Anfänge der schweizerischen Eidgenossenschaft*, p. 155, 188 et 201.

liberté populaire germanique. Quand la vache rousse mugira sous un sapin de la Forêt-Noire, alors naîtra une libre Confédération germanique —, cette prophétie ne signifiait qu'une chose, que l'Allemagne serait libre quand le droit populaire germanique maintenu et rajeuni par la Confédération suisse serait devenu sien —, et c'était la reconquête de ce droit pour tout l'Empire que voulait également désigner la sentence de l'oracle, que Nuremberg serait un jour au centre de la Confédération. « On attendait », remarque Vulliemin dans son récit de la guerre d'Appenzell, « la « naissance de la nouvelle Confédération dès qu'elle « aurait pris solidement pied au nord du lac de Cons- « tance et gagné le Tyrol et les contrées voisines. « *Nous voulons être Appenzellois*, disaient les paysans « jusqu'aux bords de l'Inn et de l'Adige. Même chez « les montagnards de la Styrie on trouve encore de « nos jours un souvenir confus de ces choses et la « croyance que les Suisses partageront un jour avec « eux les bienfaits de leur liberté (1) ».

(1) L. Vulliemin, *Geschichte der schweizerischen Eidgenossenschaft, deutsch von J. Keller*, t. I, p. 127 (l'ouvrage original a paru à Lausanne en 1875 sous le titre *Histoire de la Confédération suisse*).

CHAPITRE II

Les *Landsgemeinden* des grandes communautés

La législation populaire reçut une autre organisation dans plusieurs communautés suisses dont le territoire était beaucoup plus étendu. Une assemblée générale sur un même emplacement ne semblait point ici se prêter à la délibération commune ; on se groupa comme une réunion de plusieurs corps de peuples.

Dans l'histoire de la république de Berne nous rencontrons de très nombreuses consultations du peuple dont nous désignerions aujourd'hui une partie sous le nom de *referendum* facultatif (1). Elles commencèrent en l'an 1439, lorsque la ville de Berne, fortement endettée, demandait au peuple de grands sacrifices pour ce qu'on a appelé la *guerre de Zurich* et n'espérait en obtenir la continuation qu'en lui concédant la participation à ses décisions. Mais la forme de cette consultation populaire était encore le plus souvent au début une sorte de système représentatif, car elle consistait de la part du gouvernement à appeler simplement à lui des délégués de l'assemblée populaire pour tenir conseil avec eux. Par contre, l'institution

(1) Von Stürler, *Die Volksanfragen im alten Bern*, p. 24.

d'un *referendum* effectif acquit une grande importance surtout dans les guerres et les crises religieuses du XVIe siècle. Les décisions les plus importantes étaient prises sur les mesures contre l'enrôlement des mercenaires, sur les alliances avec les Etats étrangers, sur le célibat des prêtres, les différents articles de foi et la défense de la Réforme.

Le vote avait lieu en plein air sur les places publiques de chaque district (*Amtsbezirk*), souvent dirigé par des délégués du Conseil. Tous les hommes, ordinairement dès l'âge de quatorze ans, y prenaient part, et les délégués avaient mission de veiller à ce qu'aucun ayant-droit n'y manquât. Il y était procédé par division des votants sur la proclamation suivante : « Qui veut obéir à nos seigneurs et maîtres comme il « a été expliqué (*in oberlüterten Gestalten*), qu'il reste « à sa place ; qui ne le veut point faire, que celui-là « passe à côté (*der stande an ein Ort*), » ou bien on comptait les mains levées pour *oui* et pour *non*. On obtenait ensuite le résultat pour tout l'Etat bernois en additionnant les *oui* et les *non* de tous les districts, et la voix de chaque district, qu'il comptât cent ou mille hommes, avait une valeur égale.

Cette institution, à ce que rapporte Hidber, est citée comme une ancienne tradition dans un acte de l'année 1490, et solennellement confirmée en 1513 à l'occasion de l'apaisement de troubles après la bataille de Novare ; mais elle disparaît peu à peu lorsque la ville de Berne, par la conquête et la conversion au protestantisme du pays de Vaud, est devenue assez forte pour confisquer un droit que le peuple, désillusionné sur les conséquences de la Réforme, qui n'avait nullement amené l'abolition désirée des rentes et dîmes, eût pu tourner contre la soif de domination toujours plus clairement manifestée par la ville. La méfiance de la population rurale envers toute inno-

vation administrative et envers la manière de poser les questions ou de décider au moyen de leur habile division, — subtilités pratiquées et par la population et par les gouvernants — (1), n'est sans doute point étrangère à cette décadence. L'interruption de l'institution populaire se place en l'année 1653, alors que s'organisait la domination entière de quelques familles, sous le nom de *patriciat* (2).

Pareillement dans le Valais, dont on représente la diversité intérieure comme si grande, que la partie allemande des habitants parle entre soi des dialectes très fortement différenciés et que les occupations des deux sexes varient tellement, que l'homme fait dans un village ce qui est dans un autre le soin de la femme, et réciproquement (3), il existait une sorte de *referendum* dont le caractère fédératif s'explique aisément par une telle diversité. Deux fois par an, en décembre et en mai, les députés des sept *dizains* se réunissaient en conseil (*Landrath*) au château épiscopal de Majoria à Sion, et ce conseil était aussi la Cour suprême de justice du pays (4). Les députés avaient coutume de prendre en conseil les décisions *ad referendum*, de rendre compte à leurs combourgeois et de prendre l'avis de ceux-ci. Tous les dizains avaient égal droit de vote (5).

(1) Von Stürler, *Die Volksanfragen im alten Bern*, p. 22.

(2) Hidber, *Zur Geschichte der Theilnahme des Berner Volkes an den Verfügungen und Gesetzesberathungen der obersten Landesbehörde*, paru en mai 1869 dans le *Bund*, réimprimé dans *Archiv des historischen Vereins des Kantons Bern*, t. VII, 2e livraison, p. 258 et suiv.

(3) P. Sigismond Furrer, *Statistik von Wallis*, t. II, préface.

(4) On disait également *Zehnten, Zenden, dixains, disains*, et en latin *deseni*. Cf. Ludwig Snell, *Handbuch des schweizerischen Staatsrechts*, t. II, p. 818 et suiv., et Andreas Heusler, *Rechtsquellen des Kantons Wallis*, dans la *Zeitschrift für schweizerisches Recht*, nouvelle série, t. VII, p. 134 et suiv. Snell croit que les *Zehnten* sont ainsi nommés par erreur et qu'il faut entendre *Centen* de la *Gauverfassung* germanique ; Heusler y voit les anciens ressorts de dîme (*Zehntfluren*) de la mense épiscopale.

(5) Cf. l'étude de G. Vogt, *Referendum, Veto und Initiative in den neue-*

Dans les Grisons, où dès le XIII[e] siècle les communes avaient également su se rendre indépendantes et s'allier en *Ligues* (1), on votait dans les communes sur les lois préparées par les représentants, mais ce n'était point la majorité de tous les citoyens de l'Etat pris dans son ensemble qui décidait: chaque commune, suivant son contingent d'impôt foncier, était comptée pour une ou plusieurs voix, et la majorité de ces voix communales faisait loi. On avait notamment coutume de tenir chaque année, le plus souvent en été, une diète fédérale générale, une fois à Ilanz dans la *Ligue Grise*, la suivante à Coire dans la *Ligue de la Maison de Dieu* et la troisième à Davos dans la *Ligue des Dix Droitures*. Les députés des communes y venaient et faisaient connaître les instructions de celles-ci. Quand la diète avait délibéré, ses résolutions (*Abscheide*) sur tous les points importants de la politique intérieure et des négociations avec l'étranger retournaient à l'autorité suprême, aux communes. Alors se tenait à Coire, à la fin de janvier, un congrès des fonctionnaires et des députés des trois ligues, qui recevait les réponses des communes et proclamait la décision de la majorité de leurs voix (2).

Zurich possédait un droit populaire analogue, sinon aussi développé et aussi constamment mis en pratique. Après la chute de Waldmann, qui avait centralisé l'Etat, les différentes *Landsgemeinden* avaient recouvré des libertés particulières. Les communes obtinrent une sorte de *referendum*, — consultations et

ren schweizerischen Kantonsverfassungen, dans la *Tübinger Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft*, 1873, t. I, p. 350.

(1) P. C. v. Planta, *Die currätischen Herrschaften in der Feudalzeit*, p. 143, 146, 207 et suiv. — L. Vulliemin, *Geschichte der schweizerischen Eidgenossenschaft, deutsch von J. Keller*, t. I, p. 130 et suiv.

(2) Leonhard Meister, *Abriss des eidgenössischen Staatsrechtes*, p. 209 et suiv.

réponses du peuple, par où le Conseil cherchait à rester en communauté de vues avec les corporations et les districts ruraux et à s'assurer de la population dans les circonstances graves. Ainsi quelques corporations et la plupart des *Landsgemeinden* votèrent en 1508 contre la proposition d'interdire l'acceptation des pensions étrangères et du service soldé ; en 1521, 1524, 1525, 1526 et 1532, on délibéra sur l'alliance avec la France, le service à l'étranger, les questions de la Réforme et d'autres objets moins importants, et on rechercha l'avis du peuple. Les réponses n'étaient d'ailleurs point faites par *oui* ou *non*, mais comportaient souvent un exposé de motifs ; plusieurs communes également se contentaient, sans déclaration particulière, de se ranger à l'avis des autres, ou s'en remettaient entièrement à la décision du Conseil (1). Mais la conception de ce droit populaire ne semble pas avoir été partout et toujours la même. La seigneurie de Grüningen répondit une fois que la consultation n'aurait pas été nécessaire, attendu qu'elle devait obéir en tout à ses seigneurs et maîtres, mais qu'elle avait grand plaisir à ce qu'ils lui demandassent son avis ; — mais cinq ans plus tard, malgré ses protestations de fidélité, elle se plaignait amèrement qu'on ne sût jamais que faire devant l'attitude du gouvernement, vu qu'il s'agitait dans un tissu de contradictions, et que l'on devait craindre « qu'il ne préférât cinq fro-« cards (*Pfaffen*) à cinq cents baillis et plus (2). »

(1) *Fürtrag vor Constafel und Zünften allhie vnd auch den Gemeinden vff der Landschaft beschehen in Anno 1508 ; sambt den Antworten der Burgeren vnd Landtlüten* (aux archives de l'Etat de Zurich). — Emil Egli, *Aktensammlung zur Geschichte der Zürcher Reformation in den Jahren* 1519-1533, nos 169, 589, 743-45, 996 et 1854. — Cf. Salomon Vögelin *junior, Politische, sociale und kirchliche Zustände in Zürich vor der Reformation*, dans l'*Helvetia* de Robert Weber, année 1878, p. 47.

(2) Emil Egli, *Aktensammlung zur Geschichte der Zürcher Reformation in den Jahren* 1519-1533, p. 46 et 472. — Dändliker a récemment

Enfin on peut joindre ici à ces différentes institutions celle qui était en vigueur à Lucerne : pour les expéditions militaires, le renouvellement des alliances et les impositions générales, la ville souveraine prenait l'avis des assemblées de district de la campagne. Elle ne se bornait pas à rechercher dans ces différents cas l'opinion des districts ; elle donnait même connaissance de ses intentions aux assemblées de district (1).

traité ce sujet dans le *Jahrbuch für schweizerische Geschichte*, t. XXI (1896) : *Die Berichterstattungen und Anfragen der Zürcher Regierung an die Landschaft vor der Reformation*, et t. XXIII (1898) : *Zürcher Volksanfragen von 1521 bis 1798*.

(1) Segesser, *Rechtsgeschichte der Stadt und Republik Luzern*, t. II, p. 224 et suiv.

CHAPITRE III

La *Landsgemeinde* fédérale.

Après avoir considéré les plus anciennes formes du droit populaire, le cours de notre exposé nous amène à rechercher maintenant quelle application elles ont trouvée dans la ligue où les différentes parties du territoire suisse se sont assemblées au cours des siècles, dans l'*Eidgenossenschaft*, confédération d'Etats.

Les corps si différents d'étendue, de puissance et de droits qui constituaient la Suisse ancienne peuvent se diviser en trois classes principales. Ce sont d'abord les treize *Orte*, *Stände*, *Etats* ou *cantons* — ce dernier nom apparaît déjà de bonne heure (1) et est de plus en plus usité depuis l'alliance des Confédérés avec Louis XIV (2) —, les *alliés* des treize cantons (*zugewandte Orte*), — enfin les *bailliages* (*Vogteien*) et *seigneuries communes* (*gemeine Herrschaften*). Cette division ne donne qu'une faible idée de la diversité

(1) Dans le traité de Cognac (1526), on emploie l'expression : « Les vaillants et magnifiques seigneurs suisses, les treize *cantons* de la haute Ligue d'Allemagne ». Cf. May, *Histoire militaire des Suisses*, t. I, p. 101, et Orelli, *Staatsrecht*, p. 13.

(2) Bluntschli, *Urkundenbuch zur Geschichte des schweizerischen Bundesrechts*, p. 218.

des formes du droit public ; il faut ajouter que des princes ecclésiastiques et laïques prenaient place dans la ligue suisse à côté des républiques, et que les patriciens de certaines villes, sur le territoire environnant, et certains *pays souverains*, sur des *campagnes* (*Landschaften*), exerçaient des droits de suzeraineté.

Parmi les treize *cantons*, les pays d'Uri, Schwyz et Unterwalden, ce dernier composé des vallées au-dessus et au-dessous de la forêt centrale (*ob* et *nid dem Wald*), avaient les premiers formé une ligue durable (1). Ils avaient été placés sous la protection immédiate de l'Empire, Uri en 1231 par le roi Henri (2), Schwyz, et peut-être aussi Unterwalden (3), en 1240 par Frédéric II. Afin de maintenir cette position contre les efforts faits par la maison de Habsbourg pour faire valoir sur eux des droits héréditaires de suzeraineté, les trois pays conclurent en l'an 1291 une alliance éternelle, et la renouvelèrent lorsque l'Autriche eut été battue à Morgarten, en l'an 1315. Les trois pays sont, suivant le mot de l'historien, « le commencement « de l'arbre généalogique des Confédérés, qui s'étend « toujours plus loin, le bouton de la rose qui s'épa- « nouit toujours ». Leur alliance est déjà très étroite : non seulement ils s'assistent mutuellement en cas de guerre, mais ils vident leurs différends intérieurs par voie d'arbitrage et prennent des mesures qui constituent une sorte de droit pénal. Des montagnards, et non des gentilshommes ou des bourgeois des villes, avaient ainsi, remarque Rilliet, formé le plan d'une union éternelle, ce à quoi ne s'étaient point élevées

(1) Cf. Hilty, *Revision und Reorganisation*, p. 9.

(2) Rilliet, *Der Ursprung der schweizerischen Eidgenossenschaft*, p. 50.

(3) Geilfuss, *Zur Entstehungsgeschichte des Eidgenössischen Bundes*, p. 63.

les ligues de villes (1). En 1332 la ville de Lucerne se réunit à eux, ce qui élargit la ligue des trois territoires forestiers en ligue des quatre territoires forestiers (*Waldstätte*). En 1351 vint s'y joindre Zurich, ville d'Empire, qui avait déjà conclu en 1291 une alliance avec Uri et Schwyz pour mieux se défendre contre les prétentions des Habsbourg. Les communes du haut Valais également eurent par la suite des relations temporaires d'alliance avec les quatre *Waldstätte* (2). Parmi les cinq cantons, Zurich était tenu pour chef. En 1352, à la suite de la guerre entre les Confédérés et l'Autriche, Glaris et Zoug se joignirent à la ligue, celui-ci à égalité de droits, celui-là dans une situation inférieure jusqu'en 1450. En 1353 vient se joindre aux sept cantons de l'Est Berne, située à l'ouest, « forteresse et camp militaire perpétuel (3) ». Avec l'accession de cette ville, la plus puissante de l'*Uechtland*, qui avait été auparavant à la tête d'une confédération burgundique déjà désignée par le mot allemand *Eitgnoze* (confédérés) (4), nous trouvons clos le cercle des huit cantons anciens. L'alliance de Berne oblige la France et la Savoie à renoncer à leurs projets d'extension vers l'Est et le Nord et soustrait la Suisse occidentale à l'influence de ces Etats ambitieux. D'ailleurs Berne n'avait juré alliance qu'avec les trois pays d'Uri, Schwyz et Unterwalden, mais cette alliance comprit également Lucerne et Zurich lorsque Berne et ces dernières villes se promirent mutuel secours armé pour le cas où les trois pays les y inviteraient. Ce n'est qu'en

(1) Rilliet, *Der Ursprung der schweizerischen Eidgenossenschaft*, p. 53.
(2) Vulliemin, *Geschichte der schweizerischen Eidgenossenschaft, deutsch von J. Keller*, t. I, p. 138.
(3) Hilty, *Berner Staatsgedanken*, p. 7.
(4) Henne-Amrhyn, *Geschichte des Schweizervolks und seiner Kultur*, t. I, p. 182. — Rochholz, *Tell und Gessler*, p. 128.

l'an 1423 que Berne entra en relations directes avec Zurich. Fribourg et Soleure furent reçus dans la ligue en 1481, après les guerres contre la Bourgogne ; Bâle et Schaffhouse en 1501, après la guerre de Souabe ; Appenzell en 1513, à l'époque des campagnes du Milanais. Appenzell se divisa plus tard (1597) en Rhodes-Extérieures, protestantes, et Rhodes-Intérieures, catholiques. Aucun nouvel Etat n'entra de près de trois siècles dans le cadre de cette union d'Etats formée par les treize cantons.

Par contre, le nombre des *alliés* (*Socii et confœderati Helvetiorum*) devient peu à peu considérable. Gersau s'attache en cette qualité aux *Waldstätte*. L'abbé d'Engelberg, l'abbé de Saint-Gall, l'évêque et les sept dizains du (haut) Valais, l'évêque de Bâle et de Porrentruy avec la partie de son territoire non ressortissante de l'Empire, les comtes de Neuchâtel, font alliance avec un certain nombre de cantons ou se placent sous leur protection. Parmi les trois ligues rhétiques, la Ligue supérieure (Grise) et la Ligue de la Maison de Dieu s'allient aux sept cantons de l'Est, les Dix Droitures à Zurich et Glaris. Nous trouvons dans des situations analogues la ville de Saint-Gall, indépendante de l'abbé, les villes de Bienne et de Genève. Les relations avec Mulhouse durent jusque vers la fin du XVIIIe siècle, tandis que celles avec la ville souabe de Rottweil prennent fin dès après la guerre de Trente ans. La ville de Rapperswil, à la maison de Habsbourg, puis agrégée à la Confédération en 1458, est placée sous la protection de plusieurs Etats.

Outre les terres où dominaient les treize cantons dans leur entourage, — territoire qui coïncide à peu près avec la délimitation actuelle de ces cantons —, quelques-uns d'entr'eux possédaient encore en *bailliages* (*Vogteien*) des districts entiers situés en dehors

de leurs frontières : Uri avait la Val Leventina (*Livinenthal*), Zurich la seigneurie de Sax dans la vallée du Rhin, Berne le pays de Vaud et une partie du territoire actuel du canton d'Argovie, Glaris le comté de Werdenberg. Parmi les alliés, l'abbé de Saint-Gall, qui était prince d'Empire, avait la suzeraineté du Toggenburg, les Grisons dominaient à Bormio (*Worms*), dans la Valteline et à Chiavenna (*Cleven*), l'évêque et les sept dizains du (haut) Valais dans le bas Valais.

Les bailliages suivants étaient soumis à plusieurs des treize cantons à la fois et nommés pour cette raison *seigneuries communes* (*gemeine Herrschaften*) : le comté de Baden, qui appartenait à Zurich, Berne et Glaris ; les *bailliages libres* (*Freie Aemter*), dont Zurich, Berne et Glaris possédaient à titre exclusif la partie Nord, les huit cantons anciens en commun la partie Sud ; puis Thurgovie, Sargans et la seigneurie de la vallée du Rhin, toutes trois soumises aux huit cantons anciens à la fois ; les quatre bailliages situés au-delà des Alpes (*ennetbirgische Vogteien*), Lugano (*Lauis*), Locarno (*Luggarus*), Mendrisio (*Mendris*) et la Val Maggia (*Mayenthal*), placés sous la domination des treize cantons à l'exception d'Appenzell ; le comté de Bellinzona (*Bellenz*), appartenant avec la Riviera et Pollenza (*Bollenz*) aux trois *Waldstätte* ; les seigneuries d'Uznach, Gaster et Gams, aux cantons de Schwyz et de Glaris ; enfin Schwarzenburg, Morat, Orbe, Grandson et Echallens, aux cantons de Berne et de Fribourg.

La *droiture* (*Hochgericht*) de Maienfeld, dans les Grisons, avait une situation particulièrement remarquable. Elle formait une république, avait, comme partie intégrante des Grisons, des sujets dans la Valteline, et était pourtant elle-même pays sujet dans les Grisons ; les *droitures* grisonnes y établissaient à tour de rôle un bailli (*Landvogt*), et quand venait le tour

de la *droiture* même de Maienfeld, celle-ci en établissait un dans la *seigneurie* (*Herrschaft*) de Maienfeld, qui était exactement la même chose que la *droiture*. L'Autriche possédait des droits particuliers dans les communes grisonnes de Rhäzüns et de Tarasp. A Haldenstein près de Coire dominait un baron battant monnaie (1). L'évêque de Constance avait des baillis à Klingnau, Kaiserstuhl et Zurzach, tandis que la juridiction suprême était exercée par sept cantons. Les évêchés suisses et de nombreux couvents étaient à moitié souverains, à moitié dépendants. Plusieurs villes à l'intérieur des pays sujets, comme Baden, Aarau, Mellingen, Bremgarten, avaient conservé leurs privilèges depuis l'époque de la domination autrichienne.

Dans les traités d'alliance de cette union d'Etats aux mille membres, qui ne pouvait connaître une constitution proprement dite, il était avant tout stipulé qu'un canton devait à ses propres frais prêter secours armé à un autre si ce dernier faisait la guerre, les cinq cantons les plus récents aux huits anciens en tout cas, ceux-ci à ceux-là sous certaines conditions, et encore que les différends entre les cantons seraient réglés par voie d'arbitrage, et que les cantons les plus récents ne pourraient contracter d'alliances qu'avec l'approbation des anciens. En outre, les traités contenaient quelques dispositions relatives à la poursuite des criminels, à la vente, à la constitution de gage et aux litiges successoraux. Outre les traités, on faisait des conventions plus détaillées sur le secours en cas de guerre, sur la situation des laïques au regard des ecclésiastiques et des deux confessions au regard l'une de l'autre, sur l'enrôlement des mercenaires, sur la répression de la mendicité, sur les mesures contre la

(1) Hilty, *Vorlesungen über die Politik der Eidgenossenschaft*, p. 153.

propagation des maladies dangereuses, sur l'administration des seigneuries communes.

Quel était maintenant le procédé d'entente et de résolutions communes dans la Confédération, — quelles étaient les formes de la législation fédérale ? Ce qui vient d'être exposé n'a pour nous d'autre but que de faciliter la réponse à cette question. Un point est déjà éclairci : un certain caractère d'unité était imprimé à la Confédération par le seul fait que la direction générale appartenait aux treize cantons, ce qui les mettait à l'occasion en état de prendre d'importantes résolutions, — cependant ni les communautés qui s'étaient elles-mêmes rendues libres ne s'efforçaient d'étendre à tous les membres de la Confédération les droits qu'elles avaient conquis, ni la concorde qui régnait entre les Etats ne suffisait à réaliser une union quelque peu organique des nombreuses parties de la Confédération.

A la Diète (*Tagsatzung*), qui dirige les affaires d'Etat de la Confédération, chacun des treize cantons se fait représenter par deux députés. Y envoient de même chacun un député l'abbé de Saint Gall et les villes de Saint-Gall et de Bienne, qui jouissent de ce privilège comme *socii*, en opposition aux *confoederati*. Mais ces députations ne votent pas d'après leur libre examen personnel, mais suivant les instructions des souverains qu'elles représentent ; elles accomplissent la mission qui leur a été confiée, dans quelques communautés par la *Landsgemeinde*, dans les autres par les bourgeoisies ou par les Conseils souverains, et elles ne peuvent pas adhérer de leur propre chef à une proposition contraire à leurs instructions sans obtenir d'abord l'adhésion de leurs commettants. Nous avons précédemment reconnu divers exemples où la population de cantons suisses a rendu une décision sur de graves questions d'Etat. De telles décisions, quand

elles concernaient des affaires fédérales, précédaient ou suivaient les délibérations de la Diète pour fixer la situation des cantons au regard de la Confédération, mais elles n'affectaient pas l'essence même des corps cantonaux ; la Confédération n'a prescrit à ses membres aucune forme constitutionnelle ; elle n'a pas prononcé que ce serait là-bas l'affaire de tous que de donner les instructions pour la Diète ; dans chaque canton, ceux qui ont le pouvoir donnent ces instructions. Ainsi, dans quelques cantons à *Landsgemeinde*, tous les hommes faits ont le droit de participer à la législation fédérale, pourvu qu'ils n'appartiennent point à des régions placées dans une situation dépendante ; à Zurich, à Berne et dans d'autres *cantons urbains*, en matière fédérale comme en matière cantonale, la collectivité n'a la parole qu'alors et tant que la coutume ou la loi l'admet, et que les villes ou des classes particulières ne tirent pas à elles le pouvoir. La liberté populaire si développée dans certaines parties du territoire de la Confédération ne fait pas loi partout.

Si, comme dans les anciennes démocraties où le souverain était la *Landsgemeinde*, et dans les cantons qui connurent quelque temps les droits populaires dans la forme fédérative, on eût dans la Confédération maintenu ou introduit partout et pour toujours la méthode de la législation populaire, l'image de l'ancienne Suisse telle qu'elle était réellement répondrait beaucoup mieux à celle que la fantaisie a créée. La Confédération aurait alors été une fédération d'Etats dont la population possédait en matière cantonale et fédérale la législation populaire suivant des formes qui, appréciées selon l'esprit du temps, pourraient passer pour presque complètes. Mais quelque vaines que soient les plaintes élevées contre la marche impitoyable de l'histoire, on doit flétrir le petit esprit de

ceux qui peu après leur propre délivrance se changèrent en oppresseurs, qui en maint endroit brisèrent ces droits traditionnels dont le développement sur la terre suisse était si heureux et si digne de servir de modèle, et ailleurs, quand ils survivaient dans les *Landsgemeinden*, en laissèrent dépérir l'essence même en ne permettant pas un mot dans les affaires fédérales aux populations tenues en sujétion.

C'est par l'éviction de cet élément de vie des populations suisses, la législation populaire, qu'il faut, plus qu'on ne l'a fait jusqu'ici, expliquer que l'*Eidgenossenschaft*, confédération d'Etats, ne soit point devenue un assemblage fixe et harmonique. Dans une fédération qui réunissait des populations inégalement libres, cette inégalité devait produire une complexité et une diversité d'intérêts destructrices de l'ensemble. Quels motifs auraient eus les petits cantons de redouter les trop nombreuses conquêtes des grands et leur désir d'acquérir des pays sujets, si les territoires conquis eussent conservé leurs droits populaires traditionnels, fussent entrés en possession des droits du canton conquérant ? Et comment auraient-ils pu s'aviser d'ériger chez eux-mêmes une aristocratie, ou de changer leur *Landsgemeinde* en despote à plusieurs têtes, commandant à autrui, si l'exemple du principat grandi dans les villes sur les ruines de l'ancienne souveraineté du peuple ne les eût corrompus ?

Ce n'est que pour une part restreinte de ses attributions que la Diète pouvait décider à la majorité des voix. Depuis longtemps déjà, avant que la Suisse eût été détachée de l'Empire par le traité de Westphalie, la Diète représentait les Etats à l'extérieur, recevait les ambassadeurs des puissances étrangères et en envoyait auprès des cours. Mais le véritable principe posé autrefois, que dans les questions intéressant la prospérité et l'honneur du pays tout entier, quand la

décision n'avait rien de contraire aux traités d'alliance et aux traditions, la minorité des cantons devait obéir à la majorité, ce principe n'a pu maintenir son application. A maintes reprises à la vérité l'idée de *majorité* figura dans des projets et dans des résolutions, mais elle n'est point parvenue à devenir règle générale ; on ne sut pas même réaliser l'établissement d'un Conseil fédéral « à la manière des Hollandais (1), » ni la fusion, proposée par Zurich en 1655, de tous les actes fédéraux (*Bundesbriefe*) et ordonnances communes en une seule charte fédérale, proposition qui, sans faire mention du principe de la majorité, lui eût pourtant sans doute préparé la voie (2).

Le principe de la *convention* garda ainsi l'avantage, les cantons restèrent indépendant les uns des autres ; et que les droits populaires ne se soient maintenus dans la Confédération qu'autant qu'ils se maintenaient dans les cantons mêmes, et qu'ils aient pu périr dans ceux-ci sans que la Confédération en eût cure, ce sont là des phénomènes d'action réciproque.

C'est principalement lorsque la situation de la Suisse en Europe dans la seconde moitié du xve siècle élevait à son apogée le système des mercenaires et qu'au temps de la Réforme le peuple, à côté des libertés spirituelles qui lui étaient annoncées, réclamait aussi des libertés sociales, c'est alors que de nombreuses maisons, poussées par la cupidité et la crainte, firent des efforts de plus en plus violents pour tirer à soi le pouvoir, afin d'amener dans le coffre de famille

(1) Hilty, *Revision und Reorganisation*, p. 35, note.

(2) Bluntschli, *Geschichte des schweizerischen Bundesrechtes*, t. I, p. 419 et suiv. — Blumer. *Bundesstaatsrecht*, t. I, p. 15. — Gustav Vogt, *Vereinbarung und Mehrheitsprinzip im Schweizerbunde*, dans la *Zeitschrift für schweizerische Gesetzgebung und Rechtspflege*, t. I, 1re livraison, p. 1 et suiv. — Le projet est reproduit par Hilty, *Revision und Reorganisation*, p. 63 et suiv.

le flot d'or des pensions étrangères et de ravaler les classes inférieures de bourgeois et le peuple des campagnes au niveau d'une multitude privée de droits. Tandis que la Confédération perdait ainsi la concorde qui seule peut donner du cœur pour une action guerrière, les magnats du pays se livraient à un honteux trafic sur la vaillance des Suisses. Par instants seulement brillait encore dans les relations avec l'étranger une étincelle d'indépendance ; esclaves du Mammon d'iniquité et de l'esprit de parti, ces gouvernants finissaient par se courber sous la volonté des princes étrangers.

Le patriciat s'arrogeait une domination presque sans limites. A Zurich le Grand Conseil cessa peu à peu de rendre compte de ses actes aux communes et de consulter les corporations. A Berne le Grand Conseil, qui s'attribuait les droits de la bourgeoisie tout entière, ne compta avec le temps que 77 familles, dont 14 composaient presque la moitié de ses 299 membres. Le trafic des emplois était alors passé en proverbe dans cette ville. A Lucerne les places de conseiller devinrent à vie et héréditaires. Dès l'âge de seize ans le fils aîné pouvait remplir l'office de son père décédé. 29 familles étaient seules aptes au gouvernement ; si l'une d'elles s'éteignait, on pouvait en admettre une nouvelle dans le cercle privilégié, mais c'était seulement l'arrière-petit-fils du nouveau bourgeois qui devenait apte au gouvernement. A Fribourg régnait une *chambre secrète* composée de 24 personnes nommées à vie, qui élisait le Grand Conseil, le Petit Conseil, tous les fonctionnaires et elle-même. Les cures de la campagne n'étaient partout accessibles en général qu'aux bourgeois de la ville ; la population rurale restait exclue par la loi de l'exercice de beaucoup de professions.

Le gouvernement des bailliages était, lui, le bri-

gandage en personne. Les baillis se rendaient coupables des exactions les plus éhontées. On vendait à haut prix l'administration des bailliages comme un moyen de s'enrichir aisément, et les parents de baillis décédés ne craignaient pas de demander que les bailliages continuassent à être administrés *au nom des orphelins*. Un pamphlet du temps où des bandes de brigands ravageaient le pays de Vaud compare les brigands aux baillis et à leurs employés. Les méfaits impunis des baillis allèrent en effet si loin que non seulement ils laissaient voleurs et meurtriers libres contre rançon, mais qu'ils en poussaient d'autres au crime pour retirer des procédures des cadeaux ou des amendes. Au XVII[e] siècle la relation de voyage politique *Heutelia* (1) parle de paysans « qu'on surnomme « paysans à gobelets (*Becherbauern*), parce qu'ils ont « volontiers coutume de corrompre les *praefecti* avec « des gobelets d'argent ». Quant aux juges, la même relation dit qu'il leur a été permis « d'accepter, pour « accorder audience, le don d'aliments tels que pains « de sucre, gros lièvres, chapons gras », et leurs femmes peuvent d'autant mieux accepter des cadeaux « qu'elles n'ont pas à prêter serment ». Dans le seul bailliage de Locarno, qui ne comptait pas vingt mille habitants, on faisait mille procès par an. Jean de Müller, qui d'ailleurs a plutôt tressé des couronnes au patriciat, a décrit d'une façon saisissante la triste situation des bailliages du Tessin. En 1777 il écrit dans le *Tagebuch einer Schweizerreise*, au sujet des environs de Bellinzona : « Partout un aspect non de « pauvreté, mais de misère famélique ; figures rava- « gées du peu d'hommes qu'on voit se traîner en hail- « lons ; routes épouvantables..... Les maisons sem- « blent des tanières à loups, car elles sont presque

(1) Anagramme d'*Helvetia*.

« sans lumière. On trouve des ruines de portiques et « des murailles écroulées, reste de ce qu'ont été ces « pays. Non seulement ils ont l'apparence de pays « dévastés, mais il semble encore que les triompha- « teurs aient péri, tant est triste l'effroyable aspect de « ces plaines et de ces vallées généreuses. C'est ainsi « que les libres Confédérés gouvernent leurs sujets « dans un pays dont on aurait pu faire l'asile de la « liberté italienne, et que beaucoup regardent comme « un des boulevards de la Confédération ». De Locarno il dit qu'un marais voisin souffle la fièvre sur le château, punition que méritent nombre de baillis, car ils « blasphèment et outragent sans cesse la nature « humaine et tous les droits. On en a vu un emporter « environ 36.000 livres ; on l'a vu trembler devant « le Syndicat ; mais à Bellinzona il a acheté 32 louis « d'or chaque député des petits cantons (celui de sa « ville natale était son frère). Il a puni un homme « parce qu'il a témoigné contre lui, et le plaignant, « parce qu'il n'a pu produire qu'un témoin. Il a appelé « une femme dans son château, comme s'il voulait « faire du bien à son mari, et l'a violée, ce dont elle « n'a pu se plaindre à personne, parce qu'il n'y a « pas de justice, les députés des Etats étant débordés « par la corruption. C'est une conjuration des baillis « et de la noblesse, qui vit des tribunaux, contre le « pauvre peuple, qu'ils oppriment en commun ; le « pays en meurt, et tout le peuple s'en va, abandon- « nant peu à peu aux tyrans les rochers dénudés. En « dix ans 28 familles se sont éteintes, 25 sont sur leur « déclin (1) ».

La situation était tellement révoltante dans le Tessin, que Firmian, gouverneur autrichien de Milan,

(1) *Sämmtliche Werke*, 28e partie, p. 109 et suiv. — Cf. Carl Morell, *Carl von Bonstetten*, p. 145 et suiv.

pouvait dire au noble Carl de Bonstetten : « Vous « autres Suisses mériteriez que l'empereur s'emparât « par pitié de ce malheureux pays ».

De combien peu de considération jouissait le franc-parler suisse, et avec lui la littérature et l'art, en voici maintes preuves, souvent aussi comiques que tristes. On sait qu'à Genève le *Contrat social* et l'*Emile* de Rousseau furent brûlés par la main du bourreau. Berne interdit la vente de l'*Esprit des lois* de Montesquieu et de la *Pucelle d'Orléans* de Voltaire, ce qui fit échapper à la plume acérée d'un bibliothécaire qui avait à en rendre compte au Conseil cette remarque à double entente, que dans toute la ville il n'avait trouvé ni l'un ni l'autre (*que dans toute Berne il n'y avait ni Esprit ni Pucelle*). La publication d'un écrit vigoureux contre l'habitude de suborner des témoins coûta à un pasteur bernois sept ans de détention et la révocation de son office. On ne tolérait pas même un exposé sans critique de la constitution bernoise. A Zurich Lavater fut obligé de répandre nuitamment dans les maisons des conseillers son écrit contre un *bailli injuste*. Un ecclésiastique qui dans des *Propos de paysans* donnait des conseils au gouvernement sur sa politique extérieure ne put échapper que par la fuite à une sévère condamnation, après que son écrit eut été brûlé publiquement et les copistes eux-mêmes durement punis. Le censeur de Zurich ajournait la publication du *Daphnis* de Gessner, effaçait d'un écrit de Scheuchzer l'expression de *spermatozoïdes* comme indécente, mutilait les discours moraux de Bodmer et supprimait l'*Agathon* de Wieland. Il était interdit de nommer le dieu Mercure *le grand Mercure*, et le rat des champs de la fable n'avait pas le droit de dire *Adieu* au rat de ville, mais seulement *Porte-toi bien* (*Gehab dich wohl*). «Ne me parlez plus de Grüningen », disait-on proverbialement, parce que le district de

Grüningen avait en vain sollicité du gouvernement, par d'innombrables suppliques, un régime tolérable ; on connaît en effet à Berne et à Zurich des cas où la simple remise de suppliques était sévèrement punie. La pédanterie des gouvernements réglait tout et chacun — on prescrivit même au pays de Vaud l'époque où il était permis de manger des pommes de terre (1) ; leur piétisme poursuivait les chants populaires, la danse, les fêtes joyeuses, et atteignait son comble dans les procès de sorcellerie.

Ce joug, dont nous avons poursuivi l'histoire jusqu'au XVIIIe siècle, n'était pas supporté en silence : une révolte après l'autre venait épouvanter le patriciat, et le soulèvement le plus grave se place déjà au milieu du XVIIe siècle. C'est la *guerre des paysans* suisse, comme on la nomme tout court, — la seconde guerre des paysans, si l'on veut la distinguer des troubles qui accompagnèrent la Réforme, et qui furent beaucoup moins sanglants. Elle a pour nous une gravité particulière, parce qu'elle amena une nouvelle forme des droits populaires sur la scène des événements historiques.

Cette grande révolution, que peu d'excès vinrent souiller, embrassa toute la Suisse centrale, les paysans de la plaine, et eut probablement aussi des adhérents à Zurich, où le *soulèvement de Wädenschweil* venait d'être réprimé (2). Elle commença après la fin de la guerre de Trente ans et eut en partie pour occasion le contre-coup de celle-ci sur la Suisse. Elle éclata d'abord dans la vallée d'Entlibuch, qui s'était autrefois unie à Lucerne en conservant la jouissance de ses droits traditionnels, mais avait été bientôt traitée en

(1) Cart, *Lettres à Bernard de Muralt*, p. 92.

(2) Exposé de la guerre des paysans par Vock dans l'*Helvetia* de Balthasar, t. VI, p. 195 et suiv.

pays sujet par le patriciat de la ville, et, après un soulèvement victorieux en l'an 1513, était retombée dans la dépendance. Elle se répandit sur tout le territoire du canton de Lucerne, trouva un point d'appui tout proche dans l'Emmenthal bernois et déborda ensuite sur tout le canton de Berne, sur Soleure et sur Bâle. De même que déjà au temps de la Réforme le peuple des campagnes de Zurich avait exprimé son mécontentement dans une assemblée populaire tenue à Töss et comptant 4.000 hommes, assemblée qu'il nommait *Landsgemeinde*, de même les organes de l'opinion du peuple manifestée dans la guerre des paysans sont avant tout des *Landsgemeinden* des différentes vallées. Les gens de l'Entlibuch organisèrent la première à la suite d'une procession de la sainte Croix près du village de Hasli, et cette *Landsgemeinde* devait être leur assemblée de district (*Amtsgemeinde*), la réunion accoutumée pour traiter leurs affaires, réunion que les seigneurs de la ville leur avaient interdit de tenir désormais. Comme l'Entlibuch, la ville de Willisau, les districts de Habsburg et Meerenschwand, la ville de Sursee et le bourg de Münster déclarèrent que Lucerne leur avait ravi leurs anciens droits, et quand le soulèvement eut embrassé dix districts, ceux-ci se réunirent en une grande *Landsgemeinde* commune à Wohlhausen. Des paysans lucernois et bernois fraternisèrent ensuite dans une *Landsgemeinde* tenue à Langnau, pendant qu'une *Landsgemeinde* se tenait à Trachselwald, composée de députations envoyées par chaque commune de l'Emmenthal. Plusieurs *Landsgemeinden* furent également tenues dans d'autres localités. Enfin on forma le plan d'une *Landsgemeinde fédérale* (*eidgenössische*) qui aurait lieu en plein air à Sumiswald dans le canton de Berne.

Avant qu'elle se réunît, on tint dans les districts soulevés des *Landsgemeinden* préliminaires pour déli-

bérer sur le projet d'*acte fédéral (Bundesbrief)* préparé par un Allemand immigré, le notaire Jean Conrad Brönner, et pour nommer des députés à la *Landsgemeinde* générale. Dans cette dernière, le 23 avril 1653, les paysans présents au nombre de plus de mille choisirent le Bernois Claus Leuenberger pour président (*Gemeindeführer*), pendant que Brönner était chargé du procès-verbal ; ils adoptèrent et jurèrent solennellement l'acte fédéral. Sept jours après ils tinrent encore une nouvelle *Landsgemeinde* fédérale à Huttwyl — elle comptait cinq mille hommes —, et confirmèrent l'acte fédéral.

Encore aujourd'hui de nombreux récits placent la guerre des paysans sous un mauvais jour : elle aurait été antripatiotique et aurait voulu mettre une autre Confédération à la place de la Confédération historique. Tout nouvellement encore M. Hilty a représenté cette opinion : il reproche aux paysans rebelles d'avoir voulu créer une *démocratie idéale* en détruisant la Confédération historique, et d'avoir pour la première fois en Suisse mis sur le tapis des idées socialistes (1). Mais était-ce vraiment là de l'idéalisme maladif, quand les paysans — longtemps dans l'attitude la plus respectueuse devant l'*autorité* — réclamaient leurs anciennes assemblées de district, leurs anciennes cours de justice ? et le véritable génie historique de la Suisse n'aurait-il pas trouvé dans une Confédération uniquement composée de libres communautés, telle qu'ils se la représentaient, une expression plus fidèle que dans la *Confédération historique* de cette époque, appuyée sur la conquête et l'oppression de portions entières du pays, sur la mise au rebut et l'anéantissement des chartes de liberté ? On peut, si l'on ne veut pas tenir compte de leur détresse, accuser

(1) Hilty, *Vorlesungen über die Politik der Eidgenossenschaft*, p. 230.

les paysans d'être allés trop loin dans leur chimérique espoir de supprimer les souffrances sociales, — car sans doute les impôts, la question monétaire, les dîmes et les rentes jouaient un rôle prépondérant dans leurs revendications —, mais ils n'étaient nullement les premiers dans la Confédération à réclamer des réformes de cettte nature : la plus ancienne *Landsgemeinde* avait déjà, nous le savons, pris des décisions analogues, et ce que M. Hilty, d'un mot beaucoup trop précis, nomme *idées socialistes*, était déjà apparu, bien plus nettement accusé, un siècle avant la guerre des paysans, au temps des anabaptistes (1). La constitution politique que les paysans aspiraient à donner à la Suisse, — la *Landsgemeinde* dans chaque vallée et une *Landsgemeinde* générale comme représentation de la Suisse tout entière —, répondait bien mieux que l'état de choses existant à la tradition comme à l'idée d'évolution, au droit positif comme à la raison. Henne-Amrhyn juge la guerre des paysans sans préjugés quand il dit : « Le peuple d'alors ne se composait pas « de théoriciens et d'idéalistes. Il n'avait aucune idée « nette des droits qui lui appartenaient naturelle- « ment; mais il les pressentait et devait les pressen- « tir, s'il comparait ses droits et libertés, dont il ne « possédait plus que des restes insignifiants, d'un « côté avec leur état antérieur et de l'autre avec la « situation politique des cantons ruraux, où chaque « berger votait à la *Landsgemeinde* et choisissait libre- « ment ses chefs. » Que le peuple des campagnes ait toutefois saisi pour se révolter l'occasion de mesures particulières des gouvernants qui portaient surtout atteinte à son droit matériel, notre auteur le trouve naturel, comme cela est naturel en effet (2). Même le

(1) V. sur ceux-ci l'étude d'Emile Egli.

(2) Henne-Amrhyn, *Geschichte des Schweizervolks und seiner Kultur*, t. II, p. 348.

conservateur Heusler, qui commence par observer que le peuple n'avait pas étudié les anciennes chartes de liberté, et les avait même à peine comprises, considère néanmoins le fait de les invoquer comme un trait qui mérite hautement l'attention, et qui fait apparaître le mouvement comme conservateur dans sa pensée fondamentale. « Cet amour du droit » se montre aussi suivant lui en ce que « le peuple des campa- « gnes désigne volontiers comme une innovation ce « qui lui déplaît, et que les gouvernements protes- « tent timidement, comme s'ils songeaient à des inno- « vations (1) ». Le peuple invoquait en tout cas à bon droit, pour une bonne partie, les anciennes libertés tombées en désuétude ; pour le reste il prenait les libertés naturelles pour des libertés concédées, et rejetait dans le passé le meilleur état de choses désiré, comme l'humanité place le paradis au commencement de son histoire.

Que l'image primitive de la liberté suisse se dressât vivante devant l'âme des paysans, cela est justement prouvé par l'établissement des *Landsgemeinden* particulières et la création d'une *Landsgemeinde* fédérale qui n'était rien autre que le lien entre les *Landsgemeinden* particulières ; — l'institution avait certes encore besoin de développement et servait surtout pour le moment les vues de la résistance, sur laquelle on s'entendait aisément ; cependant elle avait sur la Diète non seulement l'avantage d'être la représentation de communautés également libres, mais encore, comme on peut conclure de la teneur de l'acte fédéral, celui de n'accorder à aucun membre de la Confédération une situation exceptionnelle, d'être plus arrêtée, plus homogène ; elle eût en tout cas détruit

(1) Heusler, *Der Bauernkrieg von 1653 in der Landschaft Basel*, p. 59 et suiv.

le fatal contraste de la politique des campagnes avec celle des villes. La conception traditionnellement suisse des insurgés ressort d'ailleurs de nombreux échos de la fondation de la Confédération suisse, dans la langue et dans le symbolisme. Tandis que les gouvernements et la Diète usaient du style nouveau de l'absolutisme, se disant l'*autorité instituée par Dieu*, et que, renversant toute vérité historique, ils donnaient pour droits traditionnels les privilèges qu'ils s'arrogeaient, un insurgé écrivait : « Rien autre « n'a été changé par nous que comme il est juste « à l'exemple des pieux anciens et comme cela a été « aussi du temps de Guillaume Tell ; » — les paysans de Kriegstetten disaient dans un message à la *Landsgemeinde* de Huttwyl : « En ce qui concerne les lour- « des charges et les injustices, ainsi que la tyrannie, « nous voulons lutter et combattre là-contre jus- « qu'au sang, comme nos ancêtres que Dieu garde » ; — dans une supplication des sujets de la campagne de Bâle, on demande « que les seigneurs baillis « veuillent bien laisser à chaque village son ancienne « liberté et justice, comme ç'a été de tout temps « l'usage (*dass die Herrn Landvögt Jedem Dorff seine* « *alte Fryheit und Gerechtigkeit lassen wollen, als von* « *alters hero gebreuchig gewessen*) ; » et l'acte fédéral lui-même commençait par déclarer « que nous vou- « lons avoir et garder le premier pacte fédéral, que « les antiques Confédérés ont juré ensemble il y a « plusieurs centaines d'années (*dass wir den Ersten* « *Eydgenössischen Pont, So die vralten Eydtgenossen* « *vor Ettlich Hundert Jaren zusammen hand geschwo-* « *ren, wollen haben und Erhalten*) ». L'Entlibuch dans sa situation juridique primitive était tout-à-fait semblable aux *Waldstätte* (1) ; les trois premiers chefs

(1) Segesser, *Rechtsgeschichte der Stadt und Republik Luzern*, t. III, p. 255.

des gens d'Entlibuch se nommaient *les trois Tell*; on donnait le même nom à trois chefs du *bailliage libre* (1). Les paysans recherchèrent aussi d'abord des amitiés dans le centre de la Suisse, assez innocents pour ignorer que les descendants des anciens Confédérés, ou du moins leurs personnalités dirigeantes, étaient devenus dans l'intervalle trop égoïstes et trop jaloux de leur égalité de pouvoir avec les grands cantons (2) pour pouvoir entendre l'appel de ceux qui voulaient être leurs continuateurs dans la conquête de la liberté. Cependant les contingents de Schwyz et d'Unterwalden refusèrent une fois, au siège de Lucerne, de combattre contre les paysans.

Si l'on ajoute que dans leur union fraternelle ces rebelles oublièrent complètement les haines sauvages de religion dont la fureur était encore toute récente, on reconnaîtra encore là un signe de l'esprit patriotique qu'ils avaient dû sentir en eux-mêmes à l'ombre des grands souvenirs des temps glorieux de la Confédération. Et même ni leurs relations avec l'envoyé de France, ni la pensée qui leur traversa l'esprit, quand l'insurrection était aux abois, d'une annexion de l'Entlibuch à l'Autriche et d'une alliance avec la Savoie, payée en lui livrant le pays de Vaud, ne sauraient porter atteinte à cette vérité. En tant que parti belligérant de fait, ils pouvaient entretenir sans scrupules des relations avec l'envoyé de France ; quant à leurs compromissions avec des Etats étrangers, on ne peut pas non plus les leur reprocher beaucoup, car l'Entlibuch aurait eu à attendre de l'Autriche un sort moins effroyable que celui que lui préparait Lucerne ; et la reddition du pays de Vaud — qui lui-même

(1) Rochholz, *Tell und Gessler*, p. 130.

(2) Cf. Segesser, *Rechtsgeschichte der Stadt und Republik Luzern*, t. III p. 41.

souffrait une tyrannie semblable et pour cette raison ne voulut pas au début combattre contre les insurgés, ou, comme le Conseil de Moudon les appelait, « con-« tre nos frères, qui sont sujets comme nous et récla-« ment les mêmes libertés (1), » — n'était tout au moins pas plus antipatriotique, et en tout cas mieux excusée par l'amour de la liberté et par le désespoir que l'indifférence de plus d'un district auquel s'étaient intéressés les cantons se voyant mutuellement d'un mauvais œil, intriguant les uns contre les autres, et s'accordant seulement à refuser même les demandes de liberté les plus justifiées.

Nous pouvons alléguer les mêmes raisons contre le danger qu'il y aurait eu dans le projet, auquel Heusler fait allusion, d'une ligue « avec les gens du « Sundgau et du Margraviat. » Les cantons n'avaient-ils pas conquis territoire sur territoire ? Ne leur en a-t-on pas à bon droit voulu d'avoir empêché Berne de conserver la Franche-Comté qui voulait se joindre à la Confédération ? Dans le désir d'admettre des voisins dans la Confédération il n'y avait ni mauvaise pensée ni déraison. Cette admission eût donné à la Confédération de meilleures frontières. La spontanéité qui en était la condition première comme l'union fraternelle qui en était le but la mettaient bien au-dessus de la conquête cupide de pays sujets par cette Confédération qu'on appelle par euphénisme *historique*, mais qui n'était en réalité vivifiée ni par le génie de l'histoire de l'ancienne Suisse, ni par une grande impulsion historique.

L'habileté supérieure du patriciat, qui sut traîner en longueur les négociations avec les rebelles et rassembler dans l'intervalle ses propres forces, qui

(1) Exposé de la guerre des paysans par Vock dans l'*Helvetia* de Balthasar, t. VI, p. 165.

manqua à sa parole et agit avec une cruauté systématique, — le manque de perspicacité et d'activité chez la plupart des bourgeois inférieurs des villes, qui crurent pouvoir s'expliquer à l'amiable avec le patriciat, — et aussi l'indécision de Leuenberger, sa manière plus théâtrale que résolue, furent les causes du déplorable évènement final. Après nombre de combats et de massacres, après quarante-huit exécutions, plusieurs centaines d'incarcérations, de mises à la torture et de mutilations par la main du bourreau, ce fut fait de la *Landsgemeinde* fédérale. Il a passé depuis lors en principe de droit public que les cantons devaient s'entraider pour abattre sans enquête ni transaction toute rébellion du genre de celles qui avaient eu lieu précédemment (1); et ce qui pouvait encore subsister des droits anciens, les gouvernements l'extirpaient radicalement.

Cependant tout n'alla pas sans encombre. Une révolte suivait l'autre, — jusque vers la fin du XVIII[e] siècle. Presque toute la Suisse sert de théâtre à ces soulèvements, les villes comme les bailliages, mais aucun ne s'étend plus sur un aussi grand espace que la guerre des paysans ; ils demeurent locaux, et tous échouent.

Nous devrons nous arrêter par la suite sur ceux qui ont eu le plus d'importance pour l'histoire des formes du droit populaire : ce sont les luttes de Genève, Berne et Fribourg.

(1) Segesser, *Rechtsgeschichte der Stadt und Republik Luzern*, t. III, p. 249. — Heusler, *Der Bauernkrieg von 1653 in der Landschaft Basel*, p 15.

CHAPITRE IV

Fatio, Micheli et les luttes de Genève.

A Genève, c'était à l'ensemble des *citoyens* et des *bourgeois*, dont on distinguait les *natifs* et les *simples habitants*, qu'appartenait le droit de faire les lois en *Conseil général*. Aucune délibération ne pouvait y avoir lieu, et les votes devaient être donnés individuellement et oralement aux secrétaires spécialement chargés de les recevoir. L'extension de ce droit, que l'aristocratie avait de plus en plus restreint, fut pendant de nombreuses années du XVIIIe siècle l'objet d'une lutte opiniâtre et sanglante, lutte qui eut ses martyrs en 1707 en la personne du savant et intrépide avocat Fatio et de ses collègues du Conseil et du barreau, comme aussi plus tard en celle de Micheli du Crest. Fatio fut fusillé en prison, Delachana banni à perpétuité, Le Maitre mis à la torture et décapité, Piaget se noya en traversant le Rhône dans sa fuite, et Jacques Barthélemy Micheli, seigneur du Crest, fut condamné par le Conseil à la perte de la noblesse et de ses biens. Le Conseil prononça même contre lui la peine de mort, et le gouvernement bernois tint

ensuite l'héroïque lutteur en prison pendant dix-huit ans (1).

Le parti que dirigeait Fatio, outre le vote secret, demandait déjà, chose significative, l'initiative populaire : trois membres du Petit Conseil, ou dix du Conseil des Deux Cents, ou cinquante hommes du peuple eussent pu porter devant le Conseil général toute proposition, même non approuvée par le Petit Conseil ou les Deux Cents. On demandait l'impression des édits, afin que chacun sût sous quelles lois il vivait ; on ne voulait pas tolérer dans les Conseils un trop grand nombre de membres de la même famille ; on demandait en outre que le Conseil général pût en tout temps se réunir sur simple avis préalable donné aux Syndics ; et on déclarait que les citoyens n'étaient pas tenus d'obéir aux Conseils dans les cas non expressément fixés par la loi. Contre le vote secret, le Conseil objecta que les illettrés, les aveugles et les vieillards infirmes ne pourraient y prendre part (2).

Les écrits postérieurs se rapportant au procès de Micheli jettent une lumière particulièrement vive sur la marche et sur tout le caractère du mouvement. Le début de l'action tribunitienne de ce personnage complexe, ancien capitaine au service français et physicien

(1) Amédée Roget, *Les membres des Conseils adhérents de Pierre Fatio*, dans le volume *Hommes et choses du temps passé*, p. 165 et suiv. — Charles du Bois-Melly, *Pierre Fatio et les troubles populaires de 1707*, dans les *Chroniques*. p. 127. — Strickler, *Lehrbuch der Schweizergeschichte*, 2e édit., p. 376 et 385. — Henne-Amrhyn, *Geschichte des Schweizervolkes und seiner Kultur*, t. II, p. 548. — Dr. Rudolf Wolf, *Biographieen zur Kulturgeschichte der Schweiz*, t. I, p. 239 et suiv. — Cf. Curti, *Geschichte der Schweiz im XIX. Jahrhundert*. p. 39 et suiv. — L. H. Graf a donné une biographie détaillée de Micheli, avec pièces justificatives, dans *Das Leben und Wirken des Physikers und Geodäten Jacques Barthélemy Micheli du Crest aus Genf*, Berne, 1890.

(2) Cf. *Lettres d'un Citoyen de Genève à un autre Citoyen de ses amis sur les mouvements présens*, 1707, p. 26. — Du Bois-Melly, *Chroniques*, p. 128-131. — *Extraits de l'histoire politique de Genève dès la Réformation* (par d'Yvernois), p. 54 et suiv.

éminent, fut sa critique, entreprise d'ailleurs sur l'ordre du Conseil lui-même, des plans et des comptes d'une Commission indépendante des fortifications. Quand le Conseil voulut l'en punir cruellement, il opposa qu'en matière criminelle la décision appartenait à l'ensemble des citoyens et des bourgeois. « Chez « tous les peuples libres », dit-il, « c'est un principe « constamment reconnu que le principal et unique « moyen de jouir de la liberté consiste en ce qu'eux- « mêmes peuvent décider sur tous les cas criminels, « sinon en première instance, du moins, sur appel, « en dernière instance ». En apportant de nombreux exemples historiques à l'appui de son opinion, comme le passage de l'*Histoire de France* où Boulainvilliers dit que l'union naturelle des membres avec le corps a commandé la nécessité d'un jugement public, prononcé par la communauté du peuple tout entière sur le Champ de Mars (1), il voit, dans le pouvoir suprême sur l'honneur, la vie et la mort, le pouvoir dont dépend la liberté elle-même, car on peut par lui se rendre maître absolu. Comme Sénèque et Grotius l'ont enseigné, il n'y a aucune différence entre ce pouvoir et celui qu'un maître exerce sur ses esclaves (2). Tous les jugements du Conseil des Vingt-Cinq et des Deux Cents, suivant Micheli, n'étaient point *décisifs*, et le peuple pouvait exprimer son *approbation* ou son *désaveu*. Cette opinion s'appuyait sur les consultations des avocats au Parlement de Paris qu'invoquait

(1) Fustel de Coulanges conteste que le Champ de Mars ait eu les droits qu'on lui attribue ici. V. *Histoire des institutions politiques de l'ancienne France, La monarchie franque*, p. 33 et suiv., 63 et suiv. et 459 et suiv.

(2) *Supplication avec Supplément presentée aux Loüables cantons de Zurich et de Berne en Juillet et Decembre* 1744 *par Noble Jaques Barthelemi Micheli, citoien de Geneve et Seigneur du Crest, au sujet du Reglement fait en* 1738 *par l'illustre Mediation de Geneve*, MDCC XLV, p. 60 et suiv.

Micheli : ces jurisconsultes, citant comme garants Salgado, van Espen et Bodin, déclaraient droit naturel et divin le droit du sujet à chercher protection auprès du prince ; mais, dans l'Etat de Genève, la forme du gouvernement étant *purement démocratique*, cette souveraineté du prince résidait dans le peuple, *seul véritable souverain*. Si le peuple, disaient-ils, ne pouvait casser les décisions des magistrats, il devrait s'ensuivre que la souveraineté passât aux magistrats, que la Constitution fût renversée et la république purement démocratique changée en aristocratie. Le second syndic de Genève, Jean Robert Chouet, avait même déclaré en 1707 au Conseil général que la question de savoir si la souveraineté résidait dans ce conseil n'était pas discutable, car on devrait regarder comme une pensée criminelle le simple doute sur cette question (1).

On voit que le procès de Micheli dépassait de beaucoup la portée de la question de compétence ; c'était un nouvel élan, et ce fut bientôt un point central donné à la discussion de la grande question de la souveraineté. Dans la *Supplication* citée, un des plus beaux parmi les mémoires politiques, Micheli du Crest a poursuivi ses adversaires jusque dans les derniers recoins de leurs théories. Il n'admet point la doctrine suivant laquelle la religion interdirait de révéler les fautes des magistrats, et invoque de nombreux passages de l'Ecriture Sainte pour prouver le contraire (2). Il expose que le droit d'*appel au peuple* en cas de tyrannie

(1) *Consultation de Messieurs les Avocats au Parlement de Paris sur les Sentences rendues tant au grand qu'au petit conseil de Geneve contre le Sr. Micheli du Chrest ; et sur les Moyens de Recours au Conseil Général contre ces Sentences*, M DCC XXXVI, p. 25 et suiv. — *Discours en forme de lettres sur le Gouvernement de Genève et sur l'affaire du Sieur Micheli du Chrest, copié à Paris en MDCCXXXV* (manuscrit appartenant à M. le Dr. H. Micheli, de Genève), p. 16 et suiv.

(2) *Supplication*, p. 82 et suiv.

n'est point à la vérité expressément établi, mais qu'il est tacitement concédé, car on peut aussi bien le regarder comme un droit de nature que le déduire du droit qu'a le peuple de décider sur tous les cas criminels (1). Il conteste que le Petit Conseil ait le droit d'interpréter les lois ; ce droit aussi appartient au Conseil général, car de quoi lui servirait de faire des lois, si le Petit Conseil les interprétait, et qu'il pût dire *blanc* là où le Conseil général dit *noir* (2)? Il qualifie d'attentat contre les libertés garanties la disposition d'après laquelle ne peut être soumis au Conseil général que ce que le Conseil des Vingt-Cinq et celui des Deux Cents veulent bien lui soumettre. Au contraire, dit-il, chaque citoyen ou bourgeois peut remettre des propositions au premier syndic, et celui-ci est tenu de les faire mettre en délibération par le Conseil des Vingt-Cinq et par les Deux Cents, sur quoi ces propositions, que les Conseils se soient prononcés favorablement ou défavorablement, doivent venir devant le Conseil général. Il appelle ce droit d'initiative « le « droit de *contraindre* le premier syndic de *mettre en* « *avant* dans les *divers* Conseils sa *proposition* ou « *réquisition* (3) ».

Micheli du Crest mit ses vues politiques en ordre systématique dans les *Maximes d'un Républicain sur le Gouvernement Civil*, qui sont conservées en manuscrit aux archives cantonales de Zurich et portent la date de 1746. Les études qui ont préparé cet ouvrage doivent au reste se placer à une époque antérieure, vers l'année 1730, car l'auteur déclare dans la *Supplication* que, comme il n'a pu compter sur l'aide de personne, il a entrepris lui-même l'étude des anciens

(1) *Supplication*, p. 68.
(2) *Ibid.*, p. 75.
(3) *Ibid.*, p. 69 et suiv.

auteurs grecs et latins et de la Bible, afin de découvrir les véritables principes du gouvernement civil. Micheli cherche l'origine des sociétés dans le fait que les hommes à l'état de nature avaient à souffrir beaucoup de maux, et qu'ils aspiraient à s'en affranchir ; ils comprirent qu'ils pouvaient en rendant leurs rapports réguliers s'assurer réciproquement des avantages considérables, et ainsi ils se réunirent en grand nombre pour vivre en paix les uns avec les autres. La forme de l'Etat peut être monarchique ou démocratique, et même dans la première aussi on peut jourr de la liberté, si le souverain et ses conseillers sont éclairés et équitables. Pourtant la domination d'un petit nombre tourne aisément au mal. L'idée de l'oligarchie paraît déjà presque toujours haïssable aux écrivains de l'antiquité, et c'est en vain que l'oligarchie s'est parée du nom d'*aristocratie*, pour faire croire que ce sont les meilleurs qui gouvernent. Certes, quand on voit chez les animaux quelle influence a sur la génération l'excellence de la race, on est près de croire qu'il en est de même, au moins en général, chez les hommes, et que les enfants de parents capables et vertueux méritent ainsi une place particulièrement éminente. Micheli trouve dans l'ordre qu'il existe dans la république des familles patriciennes destinées à maintenir dans le gouvernement un certain état d'équilibre intellectuel. Cette république est la *démocratie de distinction*, un Etat où l'on rend « à la qualité, au mérite et « aux biens de chacun » les égards qui leur sont dus. Seulement Micheli ne veut point fermer étroitement le cercle des notables, mais en rendre l'accès aisé. De même, cette aristocratie ne doit en aucune façon porter atteinte aux droits de tous. Il est nécessaire que les autorités soient élues chaque année, que leurs actes soient contrôlés, et que la décision appartienne aux citoyens dans toutes les affaires d'importance. « Deux

« yeux voient mieux qu'un, quatre voient mieux que « deux, et ainsi du reste ; par conséquent un Grand « Conseil a plus de lumières qu'un Petit Conseil, et un « Conseil Général plus qu'un Grand Conseil. Cela ne « peut même souffrir de réplique, puisque le Conseil « Général contient toutes les lumières des autres Con- « seils, au lieu que les autres Conseils ne contiennent « pas toutes les siennes : *Salus autem ubi multa consi-* « *lia*, dit Salomon. Ainsi l'objection d'Anacharsis à « Solon sur ce qu'il avait attribué le jugement souve- « rain au peuple d'Athènes: *Je suis étonné*, lui dit-il, « *que tu aies attribué la délibération aux sages et la* « *décision aux fous*, est une objection illusoire et « impertinente (1). Plus le Peuple sera nombreux « et plus on l'exercera dans les jugements, et plus « forte et plus éclairée sera la République (2) ». On peut distinguer trois sortes de tyrannie, celle d'un particulier, celle d'un petit nombre, et celle de la foule ; mais cette dernière est la moindre de toutes, car la foule n'a pas assez d'esprit pour être capable de faire beaucoup de mal. Ce n'est que dans un Etat libre et démocratique que devient possible ce culte de la fraternité que les livres saints de la loi chrétienne nous imposent comme un devoir (3).

En l'an 1738, par l'entremise de la France, de Zurich et de Berne, fut établie une Constitution qui attribuait au Conseil général le pouvoir législatif, c'est-à-dire le pouvoir « d'agréer ou rejeter les lois « proposées, ou les changements à celles qui sont « établies, lesquelles lois ne pourront avoir d'effet « qu'auparavant elles n'aient été approuvées par le « Conseil général. » Le Conseil général devait élire les magistrats supérieurs et établir le budget ; il pouvait

(1) Maxime 44.
(2) *Ibid.*, 45.
(3) *Maximes*, particulièrement 6, 21, 25, 43, 56, 57, 84, 92.

conclure des alliances, faire la guerre et la paix, approuver ou rejeter des traités pour l'échange, l'achat et l'aliénation en général des propriétés de l'Etat. « Toutes les matières, » dit la Constitution, « qui « seront portées au Conseil général ne pourront y « être proposées que par les Syndics, Petit et Grand « Conseils... Il ne pourra rien être porté au Conseil « des Deux Cents qu'auparavant il n'ait été traité et « approuvé dans le Conseil des Vingt-Cinq ; et il ne « sera rien porté au Conseil général qui n'ait été aupa- « ravant traité et approuvé dans le Conseil des Deux « Cents.... Les citoyens et bourgeois.... auront droit « de faire telles représentations qu'ils jugeront con- « venables au bien de l'Etat à Messieurs les Syndics et « au Procureur général (1). »

Lorsque plus tard le *Contrat social* et l'*Emile* de Rousseau furent brûlés à Genève, cet événement fournit une nouvelle occasion de soulever la question des attributions du Conseil général (2). Des partisans de Rousseau firent aux Syndics des *représentations* dans lesquelles ils se plaignaient que l'auteur, contrairement aux lois en vigueur, n'eût pas été préalablement entendu. Ils reçurent pour réponse que leur plainte n'était pas fondée, mais ne se tinrent pas pour satisfaits, et demandèrent que le Conseil général décidât. « Le législateur, » dit une nouvelle requête, « est le « seul interprète des lois, et son intervention devient « d'une indispensable nécessité lorqu'elles ont besoin « d'éclaircissement. » Sur ce point s'élève alors une longue querelle entre les *représentants* et les *négatifs*, comme on les appelle. Les deux partis expliquent dif-

(1) V. art. 3, 5, 6, 7 dans le *Réglement de l'illustre Médiation pour la Pacification des Troubles de la République de Geneve* 1738, MDCCLXV, et *Der Republik Genf Hauptgrundgesetz über die Regierungsverfassung von* 1738, *französisch und teutsch, mit Anmerkungen*, 1782.

(2) Cf. Rousseau, *Lettres de la Montagne*, lettre VII.

féremment les articles de la Médiation, et tandis que les *négatifs*, défendant le *droit négatif* du Conseil, le droit de repousser les *représentations*, déclarent la conception du parti populaire une source de désordres et même la ruine de l'Etat, et pour ce motif la taxent de dangereuse nouveauté, — les plaignants appellent bien plutôt nouveauté le droit que les Conseils s'arrogent de supprimer des lois existantes par une complaisante interprétation, puisque jusque là le droit d'abroger une loi n'a appartenu qu'au Conseil général. A ces solennelles paroles rassurantes, que la conscience et le serment des magistrats sont des garanties suffisantes de l'exacte interprétation de la loi, le parti populaire répond en citant l'exemple du Sénat de Suède de l'an 1755. « On voit clairement, » dit l'un des procès-verbaux de ce Sénat, « que Sa Majesté « regarde comme un droit appartenant à elle d'examiner les avis, les motifs et les idées proposées par les « sénateurs, de voir si elles sont conformes à son serment et à sa conscience, de les recevoir enfin ou « de les rejeter conformément à cet examen. Si tel « était le droit de Sa Majesté, il arriverait que la conscience de S. M. serait la loi du royaume de Suède.... « Chez nous il est arrêté que le royaume doit être « gouverné non pas selon la conscience du roi, mais « selon les lois (1). »

Non moins faible était manifestement l'argument suivant lequel, si les Conseils rejetaient une première fois une plainte justifiée, ils pourraient réparer leur faute en revenant sur le sujet, et que, comme le Petit Conseil ne se composait que de vingt-cinq membres, un si petit nombre de gens n'oserait jamais s'opposer

(1) *Représentations des Citoyens et Bourgeois de Genève au Premier Sindic de cette République avec les Réponses du Conseil à ces Représentations*, MDCCLXIII, particulièrement p. 91 et suiv., 224 et suiv.

à un désir général (1). Il n'y avait rien non plus de bien pressant dans l'assertion que l'on devait supposer dans les Conseils des gardiens et non des violateurs de la loi, et que le Conseil général aussi pourrait abuser du droit d'interprétation. Les démocrates répliquaient que de cette façon toutes les représentations resteraient sans effet, le Conseil serait juge dans sa propre cause et, au lieu d'un serviteur de la loi, deviendrait législateur effectif à la place de la communauté des citoyens (2).

De nouvelles médiations devaient mettre fin à la querelle, mais ce n'est qu'en 1768 qu'elles réussirent, après une active, longue et souvent très-violente intervention de la France en faveur des *négatifs*, et après que le Conseil général, dominé par les *représentants*, eut rejeté à diverses reprises les dispositions défavorables à l'opinion libérale.

Cependant la lutte pour la législation populaire n'était point encore par là parvenue à son terme. Tous les efforts que nous venons de décrire n'ont point dépassé le cadre des *citoyens* par droit de naissance et des *bourgeois* admis après leur naissance à jouir du droit de cité. A côté de ceux-ci se trouvaient encore, comme nous l'avons déjà noté, les *natifs* et les *habitants*, les premiers descendants nés à Genève d'étrangers immigrés, les seconds étrangers admis à établir leurs domicile à Genève. Il faut ranger dans une troisième classe les *sujets* ou habitants de la campagne. « La bourgeoisie de « Genève, » écrit Rousseau, « représente exactement « le patriciat vénitien ; nos natifs et habitants représentent les citadins et le peuple de Venise ; nos

(1) *Lettres populaires où l'on examine la Réponse aux Lettres écrites de la Campagne*, p. 317 et 318.

(2) *Lettres écrites de la Campagne*, p. 70, 76 et 92.

« paysans représentent les sujets de terre-ferme (1) ». Ces différentes classes, et les *natifs* en premier lieu, réclamèrent progressivement jusqu'à la jouissance de la parité de droits avec les *citoyens* et les *bourgeois*. Elles ne trouvaient en aucune façon suffisantes les dispositions arrêtées en 1768 ; elles provoquèrent des désordres et furent vaincues, les *représentants*, qui jouissaient alors de leur propre liberté, ayant pris parti contre elles. Ce n'est qu'en 1781 que le Conseil général accorda aux *natifs* la parité de droits, alors que les *négatifs* s'étaient de nouveau soulevés, et que les *représentants* ne purent remporter la victoire qu'avec l'aide des *natifs*. Diverses interventions, en particulier de la France, suscitèrent de longs et sanglants désordres qui ramenèrent finalement les *négatifs* au pouvoir. Les droits civiques concédés aux *natifs* et aux *habitants* furent abrogés, les droits du Conseil général restreints, et le droit de pétition lui-même fut aboli.

(1) *Contrat social*, IV, 3.

CHAPITRE V

La conjuration de Henzi à Berne

Samuel Henzi, petit et bien fait de corps, le visage rayonnant du feu de l'esprit, était le fils d'un pasteur bernois sans fortune. Il commença sa carrière comme employé aux écritures dans la régie du sel ; mais un désir infatigable de s'instruire l'éleva rapidement au dessus de la sphère étroite de cette profession, et un séjour ultérieur à Modène, où il servit comme chef de compagnie, développa plus largement ses dons d'homme du monde. Il était particulièrement instruit dans les langues tant modernes qu'anciennes ; il écrivit dans le style de la Comédie française un drame du cycle de Tell, *Grisler* (Gessler) *ou l'ambition punie*, qu'on dit n'avoir pas laissé de captiver l'attention des contemporains (1) ; il tenait sa correspondance en français et en latin, et même, par exception, en grec, pour tromper la police. « Le Sr. Henzi, » écrit un contemporain, « était un homme d'étude, plein « d'érudition, bon orateur, et qui possédait à fond « non seulement les lois de la Grèce et de Rome, mais « aussi celles de sa patrie (2) ». Banni de Berne en 1744

(1) Rochholz, *Tell und Gessler*, p. 231 et suiv.
(2) Dr. Rudolf Wolf, *Biographieen zur Kulturgeschichte der Schweiz*, t. I, p. 237.

avec plusieurs citoyens pour avoir présenté une supplique demandant la suppression de divers abus, il put y rentrer au bout de quatre ans. Pour expliquer son attitude par de petits motifs, on a prétendu, probablement sans raison, qu'on lui préféra le fils d'un patricien pour un emploi de bibliothécaire, malgré ses connaissances littéraires, et, ce qui est tout aussi invraisemblable, qu'il tomba sur ces entrefaites dans de graves embarras financiers (1). En l'an 1749 son mécontentement contre la domination patricienne le jette dans une conjuration à laquelle prennent part de nombreux citoyens de la ville de Berne. Le noble penseur de Genève que nous avons déjà appris à connaître était en relation avec eux : Micheli du Crest, que le gouvernement bernois avait mis en sûreté à l'hôpital de Berne et qu'il transféra ensuite à Aarburg, dans une prison plus forte, sous la menace d'une mort infaillible en cas de récidive (2), lorsque Micheli eut été impliqué dans la conjuration. Plusieurs des conjurés, traîtreusement dénoncés à leurs ennemis, moururent sur l'échafaud, et parmi eux Henzi lui-même. On dit que, l'exécuteur des hautes œuvres l'ayant manqué une première fois, il s'écria : « Tout « est donc corrompu dans cette république, jusqu'au « bourreau. »

L'esprit prévenu de nombre d'historiens a beaucoup trop décrié le mérite de cet homme et attribué à ses plans un caractère trop étroit. Même le reproche d'aigreur et d'orgueil qu'ils lui ont adressé me paraît puéril. Un esprit comme le sien n'aurait-il donc pas eu le droit de ressentir l'iniquité d'une vexation qu'on lui eût infligée et de se sentir bien au-dessus de son

(1) J. J. Bäbler, *Samuel Henzi's Leben und Schriften*, p. 89 et suiv.

(2) Lettres et nouvelles confidentielles dans l'*Helvetia* de Balthasar, t. IV, p. 259 et suiv.

ignorant entourage ? De même, si Henzi a donné à sa démonstration une tendance conservatrice, en l'appuyant sur les anciennes chartes de liberté, il ne me semble point mériter en cela le blâme qu'ont exprimé certains écrivains radicaux. Ils ont oublié que Henzi n'appartenait pas à l'époque de la Révolution française, et que, considérée sans préjugés, sa méthode historique, comme celle de Micheli, était vraiment celle d'un homme d'Etat, puisqu'il a représenté la plus ancienne organisation de la communauté bernoise comme l'organisation de la liberté populaire, perdue seulement dans la suite des temps.

Dans la *Denkschrift über den politischen Zustand der Stadt und Republik Bern im Jahr* 1749 (1), Henzi s'élève contre les privilégiés qui avaient changé en aristocratie la primitive communauté de bourgeois égaux en droits, et montre en invoquant les vieilles chartes que l'exercice du pouvoir suprême appartenait autrefois à la bourgeoisie tout entière, depuis qu'en 1218 Frédéric II, dans la *Goldene Handveste*, charte de liberté qu'on dit avoir été gardée dans une châsse d'or, avait déclaré les bourgeois de Berne hommes libres à perpétuité, et qu'il les eut même plus tard exemptés de la juridiction du bailli d'Empire. Le sceau de la ville, dit Henzi, portait l'inscription *Civitas et Communitas Bernensis.* « Les bourgeois de « Berne étaient donc à cette époque personnes libres « dès leur naissance ; chacun pouvait parvenir aux « plus hautes dignités par le chemin de la vertu et de « la piété ; on ne connaissait point ces hochets, vains « noms de famille, soldes et présents maudits, comme « moyens de s'élever ». Le souvenir de ces choses, dit le mémoire, est encore vivant dans le fait que les magistrats doivent jurer tous les ans de donner à

(1) Réimprimée dans l'*Helvetia* de Balthasar, t. I, p. 401 et suiv.

la ville fidélité et vérité, tandis qu'au contraire la bourgeoisie ne rend aux magistrats aucun hommage. L'histoire de nombre de maisons patriciennes montre également qu'elles sont venues autrefois à Berne en petites gens, en paysans « serfs de la noblesse suisse ou grisonne », ou bien en gens de métier fuyant devant la peste du XVIIe siècle, et appelés pour cette raison *Pestilenz-Bürger*. Si aussi bien, comme on le prétend (1), il se trouve quelques inexactitudes dans cet exposé, il est exact que l'acquisition du droit de bourgeoisie de la ville était soumis à des difficultés extraordinairement médiocres (2) ; et quand à la fin le cercle des gouvernants se fut extrêmement restreint, des noms autrefois célèbres s'en trouvèrent exclus, tandis qu'on rencontre des bourgeois de fraîche date parmi les usurpateurs du pouvoir. Ainsi raille le mémoire, mettant en vive lumière le droit historique des familles : que dirait le brave Wallo de Gruyère s'il voyait ses parents. dans leur boutique de chapelier, tirer de si profondes révérences quand vient à passer la postérité de Hans Frisching le savetier, d'Adam Willading le boucher, de Pierre Stürler le tanneur, d'Uli Sinner le tripier, de Siméon Wurstenberger le teinturier, d'Etienne Mülinen le peintre en bâtiments, et ceux-ci passer sans lever leur chapeau ? On aurait tort, pour ces libres paroles, d'accuser Henzi de mépriser le travail manuel, car il veut seulement montrer que ceux qui se donnent pour les seigneurs-nés de Berne ne sont que des parvenus. Il se plaint précisément par la suite que depuis la conquête du pays de Vaud les arts, le commerce et les métiers soient ruinés et que tout le monde se rue aux

(1) *Bemerkungen und Berichtigungen zu Henzi's und seiner Mitverschwornen Denkschrift, von einem Patrizier in Bern, im Jahr* 1799, dans l'*Helvetia* de Balthasar, t. I, p. 444 et suiv.

(2) Hilty. *Berner Staatsgedanken*, p. 7.

emplois publics. Comme on le voit, il place ici l'origine de l'inégalité au moment même où nous avons reconnu le début de la décadence des votations populaires bernoises. Alors d'anciennes familles d'ouvriers voulurent tirer leur origine de cardinaux et de grands d'Espagne, et le conseiller Robert Scipion Lentulus, du Lentulus romain lui-même, tandis qu' « il descend en réalité d'un bandagiste nommé « Linser, venu à Berne au siècle précédent ». Les membres du Conseil se font appeler par les Vaudois *Excellences*, *Messeigneurs*, *Grandeurs*, *Membres du Conseil Souverain* et même *Nos Souverains Princes*, s'appellent en allemand *Très honorables*, *Gracieux*, *Hauts et Puissants Seigneurs* (*Hochgeachtete*, *Gnädige*, *Hochgebietende Herren*) et cherchent par ces titres à « extirper les vestiges de la commune souveraine de « Berne ».

Le mémoire de Henzi décrit tous les vices odieux de l'Etat, parmi lesquels il cite encore le *brocantage du sang* (*Blutkram*), comme on appelle le véritable commerce des mercenaires, et la dépendance vraiment indigne du clergé vis-à-vis du gouvernement, qui de sang-froid ne se sert de la religion que comme d'un instrument de règne. Il demande finalement que les magistrats soient élus par le peuple et que les lois soient simplement préparées par les magistrats, et toujours soumises à l'approbation ou au rejet par le peuple assemblé. Il indique une longue liste de réformes qui eussent entièrement brisé le pouvoir du patriciat, entr'autres, que la caisse du Trésor « soit « ouverte, comptée, et le solde publié tous les ans. »

Un examen superficiel pourrait seul faire taxer Henzi d'étroitesse d'esprit parce qu'il demandait en outre qu'à l'avenir il fût de nouveau prêté serment à la *ville* et non à l'*Etat* de Berne. En effet, dans son exposé comme dans la réalité, l'*Etat* (*Stand*) ne signi-

fiait pas la communauté juridique de la ville de Berne avec toutes les villes et campagnes du territoire de l'Etat bernois, mais bien le pouvoir arbitraire des privilégiés, des Conseils, qui n'entendaient par *haut Etat* (*hoher Stand*) qu'eux-mêmes, décidaient des alliances, de la guerre et de la paix, décrétaient douanes et impositions, comme le mémoire le leur reproche, c'est-à-dire, pouvons-nous ajouter, prononçaient eux-mêmes et seuls sur ce que la bourgeoisie de la ville ne décidait autrefois qu'avec l'assentiment de la campagne. Il se peut aussi que le terme *Respublica Bernensis*, que les gouvernants firent graver sur leur sceau au lieu de *Civitas et Communitas Bernensis*, ait sonné mieux, plus grand : on avait seulement fermé les yeux sur l'effacement des vestiges de l'ancienne liberté, et la grandeur de la République n'était qu'un mirage.

Un reproche connexe et également injuste a été adressé à Henzi : il aurait, dans ses luttes pour la liberté, orgueilleusement ignoré le peuple des campagnes. Si aussi bien, peut-être pour ne point évoquer l'ombre de Leuenberger, il ne dresse aucun plan d'organisation de ses droits politiques, de nombreux passages du mémoire montrent, et d'une manière significative, qu'il pense à lui. Il reproche aux familles dominantes de semer perpétuellement, pour se maintenir, la discorde entre bourgeois et paysans, entre pays allemands et pays romands, de toujours augmenter le nombre des mercenaires armés et des gardes, pour désarmer bourgeois et paysans, et de vouloir s'allier aux usurpateurs des autres cantons, où ils cherchent également à acclimater leur forme despotique de gouvernement, pour « aider à asservir tous les peuples « libres et toutes les bourgeoisies libres de la Confé« dération ». Un homme qui ignorait orgueilleusement le peuple n'aurait pas pu parler ainsi. Henzi

s'écrie même, croyant avoir trouvé le plus sûr des moyens de délivrance : « Il suffit que nous changions « en un lien de concorde la pomme de discorde qu'ils « ont jetée entre bourgeois et paysans, et que nous « nous mettions la main dans la main, pour que l'in- « trigue politique disparaisse aussitôt et fasse de nou- « veau place à la noble liberté ». Mais il n'en reste pas simplement sur ces paroles. Quand il réclame l'abolition de tout servage ; quand, invoquant une concession accordée aux gens de la campagne dans la guerre des paysans, il revendique la vente libre du sel ; quand il demande la suspension momentanée des coûteuses constructions de routes, parce qu'elles entraînent de nouveaux impôts et de nouvelles corvées ; quand il exige l'abrogation de la loi sur l'usure, d'après laquelle on ne pouvait émettre de billets qu'à cinq pour cent, et jamais plus bas ; quand il veut rendre aux communes les forêts qui leur ont été enlevées, et déclare que par cette mutation des biens sujets soumis à l'impôt foncier, comme disaient certains patriciens, on a voulu prendre aux paysans la moelle des os, leur laisser seulement une blouse de toile et un bâton à la main, pour les dresser à être des sujets obéissants, — tout cela paraît une telle liste de profondes innovations sociales pour le bien du peuple des campagnes, que l'on comprend à peine que le mouvement de Henzi ait jamais pu être représenté comme se désintéressant du sort des paysans et entaché d'étroit esprit bourgeois. Certes, ses ennemis agirent habilement quand ils lui donnèrent cette couleur. Les conclusions du mémoire : « il faut rester en « bonne harmonie avec le peuple des campagnes, — « il faut gouverner équitablement, » ont bien une portée générale, mais aussi un sens plus précis que celui que nous percevons d'abord, car pour la bonne entente entre la ville et la campagne il faut pourtant que l'on

s'entende ensemble sur toutes les affaires importantes. Mais comme le mémoire dit finalement qu'il faut que le peuple des campagnes puisse reprendre ses exercices militaires, qu'il faut restituer sur production des titres tous les droits et libertés confisqués, ce qui comprend manifestement la campagne, et qu'il faut « rendre la vie à toutes les institutions primitives en « tant qu'elles conviennent au temps présent », nous devons bien admettre qu'une population rurale, non seulement devenue économiquement indépendante, mais encore armée et exercée, eût bientôt réclamé ses anciens droits politiques, et que l'on peut reconnaître formellement ces droits dans les phrases citées en dernier lieu. Si le mémoire, qui fait rarement de la théorie, applique aux paysans la qualification de *sujets* (*Unterthanen*), cette expression ne saurait le moins du monde nous troubler : même dans la guerre des paysans les paysans s'appelaient eux-mêmes ainsi.

C'était l'ancien Berne avec sa bourgeoisie libre qui captivait les regards de Henzi. Il voyait dans le présent la servitude, trouvait dans le passé la liberté. De là ses accents de piété pour les familles éminentes du temps de la gloire civique et militaire de Berne, de là sa haine terrible contre les parvenus du pouvoir, de là l'appel aux anciennes chartes de liberté, le panégyrique de la *Communitas* et la lutte contre le *Stand*. Et quand il se rappelait ainsi le Berne du temps de sa splendeur, pouvait-il vouloir refuser au peuple des campagnes les droits qu'il avait autrefois possédés? Il se peut que Henzi se soit senti avant tout bourgeois de la ville, qui d'ailleurs avait eu de tout temps l'hégémonie, mais son langage respire trop de sympathie pour la campagne, et ce qu'il demande pour le paysan tend à l'émanciper à un trop haut degré pour que la campagne eût pu rester sans droits si le mouvement avait réussi. Si telle eût été l'intention de Henzi, il

n'aurait pas été en position d'assurer que « d'après les « renseignements reçus, le paysan durement opprimé « de tous les cantons est prêt à détourner de lui par « la force des armes la ruine dans laquelle la bour« geoisie a été précipitée ; » et nous ne lirions pas non plus que Küpfer, un des conjurés, ameutait les campagnes, qu'on avait en vue la suppression des baillis et qu'on voulait ouvrir à tous les habitants de la ville et du canton l'accès de toutes les charges publiques, et enfin que le lieutenant civil Fueter, également l'un des conjurés, tenta de faire entrer sept à huit mille paysans par une porte de la ville (1).

Lessing, qui fut si ému par le sort de Henzi qu'il songea à le célébrer par une tragédie, fait dire à son héros dans un fragment de cette œuvre : « Prêt à la « lutte prochaine, le peuple des campagnes se tient « par milliers fidèlement à nos côtés. Fueter veille à « la porte et le laisse entrer aujourd'hui......., » ce qui sans aucun doute caractérise la position de Henzi vis-à-vis des campagnes plus exactement que maint exposé historique (2).

Si nous ne pouvons pas déclarer avec une certitude absolue que Henzi voulait précisément restituer aux campagnes leur ancienne participation au pouvoir législatif, du moins y a-t-il en ce sens une probabilité très fondée ; mais en tout cas les droits politiques des paysans auraient dû s'ensuivre de la réalisation de son programme, comme la conclusion des prémisses.

(1) Lettres et nouvelles confidentielles, dans l'*Helvetia* de Balthasar, t. IV, p. 259 et 260. — Correspondance, dans la *Vossische Zeitung* de Berlin, juillet 1749, réimprimée dans la *Züricher Post*, année 1880, nos 134 et 135.

(2) Lettres extraites de la IIe partie des œuvres complètes de Lessing, lettre 22. — Cf. Eduard Sack, *Zur Geschichte der Henzi'schen Verschwörung in Bern*, dans la *Züricher Post*, année 1880, nos 134 et suiv., et mon étude : *Die Verschwörung Henzi's, ein Nachklang zum Lessing-Jubiläum*, dans l'almanach *Frei durch die Welt*, année 1881, édité par Reinhold Rüegg.

CHAPITRE VI

Les soulèvements de Fribourg

Déjà au moment où Henzi dressait ses plans de révolution, une insurrection était également menaçante à Fribourg, parce que le gouvernement, pour mieux brider la bourgeoisie dépouillée de ses droits et le peuple des campagnes, avait voulu mettre dans la ville une garnison permanente et élevait en outre des prétentions au monopole du commerce des vins. Apaisée à ce moment par des concessions, une grande partie de la population entra de nouveau plus tard, en l'an 1781, dans un mouvement dirigé contre les *secrets roturiers* ou *usurpateurs roturiers* (1), sobriquet de l'aristocratie, caste de parvenus (2) semblable à la caste bernoise persiflée par Henzi. Le chef du soulèvement était le châtelain Pierre Chenaux, qui avait pratiqué des coupes de bois à la Tour de Trème, dans le bailliage rural de Gruyère, en vertu d'un droit invoqué par la commune, et que le gouvernement, qui prétendait aussi à la propriété de la

(1) *Avis à un Bourgeois de Fribourg en Suisse*, appendice au *Tocsin Fribourgeois*, p. 105 et 111.
(2) *Le Tocsin Fribourgeois*, p. 166.

forêt, avait pour ce fait puni d'emprisonnement et exclu des assemblées communales. Chenaux se tourna vers le peuple, auquel il remit en mémoire ses anciennes libertés, et se créa de nombreux partisans. Mais le conflit armé auquel il en vint dans la suite eut une assez triste issue pour lui-même et pour tout son parti. Il fut poignardé dans sa fuite par un traître payé, après avoir vu sa cause vaincue. Le bourreau écartela sa *charogne*, sépara la tête du tronc, la barbouilla de noir et la mit au bout d'une pique sur l'une des portes de la ville, tournée vers le pays natal de Chenaux, pendant que la jeunesse patricienne dansait une ronde à l'entour. Mais la population voyait dans le supplicié un saint : elle chanta en son honneur des litanies et brûla des cierges (1).

Divers documents et écrits politiques de cette même année 1781 nous donnent un aperçu de l'histoire intérieure de ce soulèvement, laquelle doit éveiller notre intérêt plus que son histoire extérieure. Comme le développement juridique de la ville de Fribourg, la ville-sœur de Berne, fondée comme elle par la maison de Zähringen, eût à maint point de vue un caractère analogue à celui du développement juridique de cette dernière, c'est encore ici l'appel à d'anciennes chartes analogues qui forme le centre de gravité de l'agitation des esprits. La lettre imprimée d'un membre de la bourgeoisie, due à la plume de l'avocat Castella (2), explique qu'autrefois les magistrats ont été élus non par les maisons patriciennes, mais par l'ensemble des bourgeois ; aussi nomme-t-elle l'aristocratie existante une aristocratie *illégitime*, qui détruit les lois et

(1) *Le Tocsin Fribourgeois*, p. 42. — Dr Hans Brugger, *Der freiburgische Bauernaufstand oder Chenaux-Handel*, p. 18 et suiv., 77, 78, 120 et 121.

(2) *Le Tocsin Fribourgeois*, p. 8.

dépouille de leurs droits ses combourgeois (1). Les derniers ducs d'Autriche, dit une autre voix, avaient remis le gouvernement au peuple tout entier, et la bourgeoisie tout entière nommait jadis les quatre *tribuns du peuple*, les *bannerets* (2).

Comme dans la guerre des paysans, comme dans le mémoire de Henzi, la bourgeoisie demanda par voie de représentations faite à *Leurs Excellences* la publication de tous les parchemins qui avaient de la valeur à ses yeux ; elle était volontiers prête à régler sa vie sur ces documents, sans murmurer ni ergoter (3). Mais le Conseil répond évasivement, indique seulement *quelques* règlements et ordonnances et demande hypocritement si l'on veut élever quelque plainte à leur sujet. Les mécontents répondent que leurs désirs visent autre chose que la simple confection d'un recueil de lois qu'ils connaissent déjà ; les fondateurs de Fribourg ont donné à la ville de précieuses libertés, qui ont été encore augmentées par la suite, et que l'on doit trouver reconnues par écrit dans les archives. Mis au pied du mur, le Conseil exprime son déplaisir aux pétitionnaires et exige « qu'ils se tiennent tranquilles comme il sied ; » il assure encore hardiment qu'il a toujours existé une *juste* différence entre les deux bourgeoisies, cite plusieurs documents pour se donner l'air d'être sincère, et concède qu'il y a lieu d'apporter quelques facilités à l'accès de la bourgeoisie *secrète* ou privilégiée. Les documents produits ne nous suffisent pas, répond de nouveau la bour-

(1) *Lettre d'un Membre de la Communauté de Fribourg en Suisse*, p. 5. — *Réponse à la lettre d'un Membre de la Communauté de Fribourg par un membre forain de la même communauté*, p. 3.

(2) *Exposé justificatif pour le peuple du canton de Fribourg en Suisse : au sujet des Troubles arrivés en* 1781.

(3) *Recueil des Représentations des quatre Bannières à LL. EE. de Fribourg.*

geoisie. Elle insiste sur ce qu'ils sont de date récente, se plaint que le Conseil n'en laisse prendre aucune copie, et indique encore une série d'années dont il doit subsister des documents décisifs. Inquiète d'une telle opiniâtreté, l'aristocratie, sous prétexte de protéger le marché Saint-Martin, mais en réalité pour ne pas laisser ouvrir ses bibliothèques, fait entrer des hommes armés dans la ville.

Cependant du sein de la bourgeoisie elle-même sort ce qu'elle avait réclamé au Conseil. Un abrégé des institutions fribourgeoises (1) fournit la preuve que les droits de l'aristocratie ne sauraient avoir de fondement historique. L'auteur anonyme fait malicieusement observer qu'il redressera avec plaisir ses erreurs involontaires dès que sera faite la communication des originaux, impatiemment attendue par la bourgeoisie. Il expose que déjà Berchtold de Zähringen laissait les habitants de Fribourg se gouverner eux-mêmes, et qu'il ne garda pour lui que le droit d'assister trois fois l'an à leurs assemblées pour tenir cour de justice suivant les lois et droits des bourgeois. L'avoyer mis à la tête de la ville était élu par les bourgeois. Berchtold les affranchit de douanes et d'impôts, leur donna le droit de chasse et de pêche. La nomination de l'avoyer et du Conseil fut plus tard cédée à l'empereur, mais le duc Frédéric la restitua en disant qu'il annulait les privilèges « concédés à ses ancêtres » par les bourgeois de Fribourg. « Quelle expression ! » s'écrie ici le libelliste. « Il faut que les droits des sujets soient « bien sacrés, pour que leur prince avoue en propres « termes qu'ils ne peuvent en être dépouillés qu'en « les donnant et les accordant à leur propre souve-

(1) *Abrégé historique de la Constitution de la Ville de Fribourg en Suisse, accompagné de quelques notes, pour servir de Mémoire à la Communauté de cette République.*

« rain »! Plus tard, quand la ville s'agrandit, explique l'*Abrégé*, on reconnut bien la nécessité de donner au Conseil des attributions plus étendues, mais en y mettant la plus sage circonspection. « Dans un Etat d'une « moyenne grandeur, le gouvernement le plus parfait « est la démocratie aristocratique », ajoute-t-il, nous indiquant par là que le parti réformiste ne songeait pas encore à des formes purement démocratiques, mais à des formes plus sincèrement représentatives. Depuis ce renforcement des pouvoirs du Conseil, il n'y avait plus qu'une assemblée des bourgeois par an, le jour de la fête de saint Jean-Baptiste. Mais des *commis* ou représentants de la bourgeoisie assistaient aux séances du Sénat, composé de trois grands conseils différents. Ces mêmes représentants étaient appelés *bannerets*, parce qu'ils portaient à la guerre les quatre bannières de la ville, et chacun d'eux surveillait en qualité d'inspecteur de police un des quatre quartiers de la ville. Comme les tribuns romains, ils mettaient, suivant l'expression de l'*Abrégé*, le *veto* sur toutes les lois du Sénat qui portaient atteinte à leurs droits. Aussi avec le temps ceux qui aspiraient au pouvoir suprême se mirent-ils à ne plus convoquer les bannerets et à prendre des résolutions secrètes ; la bourgeoisie se plaint en 1449 que les anciennes chartes de liberté sont tenues cachées, sur quoi le duc Albert interdit les séances secrètes et ordonne que les bannerets auront accès aux délibérations du Conseil. A l'occasion aussi de ce différend la bourgeoisie put prendre connaissance des chartes. « Quelle différence « de nos jours ! » remarque de nouveau l'auteur de l'*Abrégé* : « on taxe la communauté de rébellion pour « oser faire la même demande, quoiqu'encore plus « modestement ! » L'*Abrégé* fait également ressortir que la bourgeoisie pouvait prononcer des condamnations à mort.

L'auteur s'écrie finalement, après avoir épuisé son sujet historique : « Comment ! vous avez l'audace « d'avancer que le magistrat d'une république démo-« cratico-aristocratique tient son autorité et sa souve-« raineté de Dieu seul ! donc, qu'il ne la tient pas des « constitutions et des lois fondamentales de l'Etat ; « donc, qu'il est souverain absolu, illimité, c'est-à-« dire un despote, un tyran !....... Vous régnez en « dictateurs ; que ne régnez-vous en Incas ! Si vous « vous étiez déclarés les frères du Soleil, vous nous « auriez du moins fait rire. Chaque citoyen romain « s'estimait bien au-dessus de tous les rois de la terre ; « cependant ce Sénat, qui commandait à l'univers, se « faisait gloire de représenter le peuple romain ; il se « serait bien gardé de prendre le titre de souverain à « l'égard des citoyens de Rome ; et vous ! vous préten-« dez à une souveraineté absolue ! Le roi d'Angleterre « ne rougit pas de dire publiquement qu'il est comp-« table à son peuple du pouvoir qu'il en a reçu ; et « vous ! vous ne voulez ni l'avoir reçu ni en être comp-« tables !....... Les monarques de nos jours donnent « la liberté à des serfs, et vous voulez asservir des « hommes libres ! »

Il faut pour une part chercher à l'échec du mouvement fribourgeois des causes analogues à celles de la guerre des paysans. Une fraction des bourgeois de la ville, que l'aristocratie sut terrifier avec le fantôme d'un *gouvernement de paysans*, et ce qu'on appelait l'*ancienne campagne*, ne s'étaient point jointes à Chenaux. Cependant ces éléments s'agitèrent bientôt après sa mort, et un nouveau mouvement se répandit assez pour devenir le véhicule d'un principe important : ce deuxième mouvement réclamait l'*égalité de droits entre tous les bourgeois de la ville et habitants des campagnes* en invoquant l'ancienne *Communauté* où les habitants des différentes villes et villages de la cam-

pagne « avaient été admis comme bourgeois de Fri- « bourg », — ce qui rappelle la *Communitas* de Henzi, et montre en même temps dans quel sens large cette expression doit s'entendre (1).

Cependant, comme l'Etat de Berne l'avait déjà fait même par la voie des armes contre Chenaux, les gouvernements confédérés prirent alors parti pour l'aristocratie et employèrent en sa faveur tous les moyens diplomatiques. L'admission d'un certain nombre de familles nouvelles parmi les *secrets*, dans le cercle des familles gouvernantes, fut le seul succès, succès non cherché, d'un parti populaire dont c'est et demeure la gloire de s'être élevé jusqu'à la pensée d'un droit égal pour tous les citoyens à la ville et dans les campagnes.

(1) *Avis à un Bourgeois de Fribourg en Suisse*, appendice au *Tocsin Fribourgeois*, p. 103 et suiv. — *Troisième Lettre à M. Etienne Gendre par un Représentant de Genève*, appendice au *Tocsin Fribourgeois*, p. 134. — Cf. *Lettre aux Communes des Villes, Bourgs et Villages de la Suisse et de ses Alliés ou l'Aristocratie Suisse dévoilée*, p. 11.

CHAPITRE VII

Le *Contrat social* de Rousseau

Plus sciemment que tous les autres, Rousseau, dans son *Contrat social*, dont l'apparition se place dans l'année 1762, entre la conjuration de Henzi et le soulèvement de Chenaux, avait dans l'intervalle entrepris la lutte contre le système représentatif, non point contre des aristocraties déterminées qui se trouvaient en possession du pouvoir et voulaient passer pour des gouvernements représentatifs ou étaient tenues pour tels, mais contre *tout système de représentation.*

Rousseau déclare la *volonté du peuple* inaliénable et dit que le pouvoir législatif n'appartient en aucune façon aux députés d'un peuple.

« .... La souveraineté, n'étant que l'exercice de « la volonté générale, ne peut jamais s'aliéner, et le « souverain, qui n'est qu'un être collectif, ne peut « être représenté que par lui-même. »

Il ajoute : « Le souverain peut bien dire : je veux « actuellement ce que veut un tel homme, ou du moins « ce qu'il dit vouloir ; mais il ne peut pas dire : ce « que cet homme voudra demain, je le voudrai encore, « puisqu'il est absurde que la volonté se donne des « chaînes pour l'avenir, et puisqu'il ne dépend d'au-

« cune volonté de consentir à rien de contraire au
« bien de l'être qui veut. Si donc le peuple promet
« simplement d'obéir, il se dissout par cet acte, il perd
« sa qualité de peuple ; à l'instant qu'il y a un maître,
« il n'y a plus de souverain, et dès lors le corps poli-
« tique est détruit. » Il dit plus loin : « Celui qui
« rédige les lois n'a donc ou ne doit avoir aucun droit
« législatif ; et le peuple même ne peut, quand il le
« voudrait, se dépouiller de ce droit incommunica-
« ble...... Ceux qui prétendent que l'acte par lequel
« un peuple se soumet à des chefs n'est point un con-
« trat ont grande raison........ Les députés du peuple
« ne sont donc ni ne peuvent être ses représentants ;
« ils ne sont que ses commissaires ; ils ne peuvent
« rien conclure définitivement. Toute loi que le peu-
« ple en personne n'a pas ratifiée est nulle ; ce n'est
« point une loi. Le peuple anglais pense être libre, il
« se trompe fort ; il ne l'est que durant l'élection des
« membres du Parlement ; sitôt qu'ils sont élus, il est
« esclave, il n'est rien........... L'idée des représen-
« tants est moderne ; elle nous vient du gouverne-
« ment féodal, de cet inique et absurde gouvernement
« dans lequel l'espèce humaine est dégradée, et où le
« nom d'homme est en déshonneur. Dans les ancien-
« nes républiques, et même dans les monarchies,
« jamais le peuple n'eut de représentants ; on ne con-
« naissait pas ce mot-là (1). »

On se tromperait en tirant de la décision avec laquelle le système représentatif est condamné dans ces phrases la conclusion que Rousseau a soutenu en son lieu et place le système de la démocratie pure avec les droits populaires. Rousseau n'a pas tiré la déduction logique ; il a au contraire déclaré que l'établissement de la forme politique qu'il aurait logique-

(1) *Contrat social* II, 1 et 7 ; III, 1 et 15.

ment dû conseiller est une impossibilité. « Chez les « Grecs », écrit-il, « tout ce que le peuple avait à faire, « il le faisait par lui-même ; il était sans cesse assem- « blé sur la place. Il habitait un climat doux ; il n'était « point avide ; des esclaves faisaient ses travaux ; « sa grande affaire était la liberté. N'ayant plus les « mêmes avantages, comment conserver les mêmes « droits ? Vos climats plus durs vous donnent plus de « besoins : six mois de l'année la place publique n'est « pas tenable ; vos langues sourdes ne peuvent se « faire entendre en plein air ; vous donnez plus à « votre gain qu'à votre liberté, et vous craignez bien « moins l'esclavage que la misère.

« Quoi ! la liberté ne se maintient qu'à l'appui de « la servitude ? Peut-être. Les deux excès se tou- « chent. Tout ce qui n'est point dans la nature a ses « inconvénients, et la société civile plus que tout le « reste. Il y a telles positions malheureuses où l'on ne « peut conserver sa liberté qu'aux dépens de celle « d'autrui, et où le citoyen ne peut être parfaite- « ment libre que l'esclave ne soit extrêmement esclave. « Telle était la position de Sparte. Pour vous, peu- « ples modernes, vous n'avez point d'esclaves, mais « vous l'êtes ; vous payez leur liberté de la vôtre. « Vous avez beau vanter cette préférence, j'y trouve « plus de lâcheté que d'humanité.

« Je n'entends point par tout cela qu'il faille avoir « des esclaves, ni que le droit d'esclavage soit légi- « time, puisque j'ai prouvé le contraire : je dis seule- « ment les raisons pourquoi les peuples modernes qui « se croient libres ont des représentants, et pourquoi « les peuples anciens n'en avaient pas. Quoi qu'il en « soit, à l'instant qu'un peuple se donne des repré- « sentants, il n'est plus libre ; il n'est plus.

« Tout bien examiné, je ne vois pas qu'il soit désor- « mais possible au souverain de conserver parmi

« nous l'exercice de ses droits, si la cité n'est très-« petite (1) ».

Nous voyons par là que Rousseau regardait la réunion fréquente de tous les citoyens comme nécessaire à l'exercice de la souveraineté, et qu'il ne la croit possible que dans un état sans grande étendue, situé sous un climat doux, et dans lequel une partie de la population travaille afin que l'autre puisse, libre de soucis, cultiver la liberté. L'auteur du *Contrat social* était tellement engagé dans cette erreur qu'il n'osait pas penser à l'établissement de la démocratie sur les grands territoires des cités modernes.

Ainsi Rousseau se voyait hors d'état d'aborder le développement des formes historiques du droit populaire; il est manifeste que, telles que les avaient créées les cités suisses, il ne les connaissait qu'incomplètement, et ne connaissait certainement pas ceux de leurs éléments qui donnaient à ses théories un éclatant démenti. Non seulement les petits cantons à *Landsgemeinde* n'étaient pas petits au point de remplir les conditions exigées par lui, mais ces conditions se rencontraient encore bien moins dans les grands cantons qui avaient jadis exercé leurs droits populaires dans la forme fédérative, et pas davantage dans la Suisse tout entière, puisqu'une partie très considérable de son territoire, à la vérité pendant un temps très court, s'était servie de la *Landsgemeinde* fédérale comme autorité législative, sans que cette *Landsgemeinde* eût été une *représentation* dans l'acception de Rousseau. Le *Contrat social*, puisant ses modèles presque exclusivement dans l'histoire de l'antiquité et de la ville de Genève, ne pouvait résoudre le problème que l'ère nouvelle commençait de

(1) *Contrat social*, III, 15. — Cf. M. Rittinghausen, *Sozialdemokratische Abhandlungen*, 5e livraison, p. 88.

poser, alors que la forme fédérative de l'Etat du Moyen Age s'effritait de plus en plus et que la valeur de l'individu s'essayait à percer au-dessus de celle de la communauté de peuplade. Il s'agissait alors de trouver les moyens de substituer au principe fédératif, dans l'exercice des droits populaires sur un vaste territoire, le principe individuel, qui avait naturellement régné sans grande difficulté dans l'espace restreint d'Athènes, de Rome et de Genève.

CHAPITRE VIII

La souveraineté du peuple dans la Révolution française

Aujourd'hui nous ne trouvons pas difficile la transition de ce mode de votation populaire qui ne réunit pas le souverain sur un seul point, mais sur plusieurs, et fournit un résultat par l'addition des majorités constatées dans les différentes assemblées, à l'institution du *referendum*, tel qu'il existe actuellement, dans laquelle le vote a lieu dans de petits districts, et même le plus souvent dans les communes, mais sans que ces petits districts soient comptés pour une ou plusieurs voix, et la majorité décisive étant obtenue en comptant les citoyens qui votent dans toute l'étendue du pays pour ou contre le projet de loi. Tant que l'idée de fédération est seule vivante, on trouve naturel que les membres de la fédération donnent leurs voix comme tels ; mais dès que dans l'esprit des citoyens la grande solidarité d'Etat apparaît comme principe directeur au lieu de la solidarité de l'endroit natal, de la vallée, il faut alors, — comme cela se passait précédemment dans la commune ou dans le district, pour connaître la majorité, — compter dans l'Etat tout entier les citoyens qui votent pour ou contre l'acceptation d'une loi. Dans ce but, les citoyens sont comptés dans les communes, et les

nombres de votants des communes sont additionnés au point central. Les réunions sont faciles à tenir : il n'est point pour cela nécessaire qu'un ciel toujours serein sourie au-dessus des citoyens ; et elles n'auront pas lieu si souvent que seuls soient en état d'y prendre part les ressortissants de l'Etat aux besoins desquels pourvoient les sueurs d'autrui.

L'idée du gouvernement représentatif ou même irresponsable ne puisait d'ailleurs pas au XVIII[e] siècle sa force uniquement dans la difficulté que, mal instruit des importantes formes de droit populaire des époques précédentes, on apercevait dans l'application des principes démocratiques à de grands territoires, mais aussi dans cette opinion parfois peut-être honorable, quoique commode à l'égoïsme, qu'une grande communauté ne peut être dirigée comme il convient et mise à même de déployer ses forces que par un petit nombre d'hommes d'Etat de profession, parce que ses fonctions et ses intérêts sont beaucoup trop compliqués pour l'intelligence commune. Jean de Müller, dans son jugement sur les troubles de Berne, fait observer qu'invoquer les anciennes chartes de protection ne prouve rien. Il oppose l'un à l'autre l'ancien territoire de la ville et le nouveau territoire de l'Etat de Berne, et demande : « Un régime identi- « que convient-il à la capitale qui commande à près « de 400.000 hommes comme à une ville qui n'avait « aucun pouvoir sinon sur dix mille hommes au plus « que renfermaient ses murailles ? Eût-il été raison- « nable, eût-il été possible de confier l'autorité « suprême sur ces 400.000 hommes non à un comité « des bourgeois les plus éminents, mais à une assem- « blée de tous, bons et méchants, sages et insensés, « vertueux, riches, débauchés (1) ? » Il oublie ici que

(1) *Schweizergeschichte*, note 689 au liv. II, chap. 5.

Berne, à l'époque de sa plus grande situation dans le monde, lors des guerres contre les Bourguignons, a effectivement possédé dans ses institutions de droit populaire l'assemblée de bons et de méchants qu'il dépeint en dernier lieu, mais son jugement caractérise toute une puissante direction mentale. Un historien plus moderne, von Segesser, effleure le même point de controverse lorsque, sans certes méconnaître des *traces* d'une conception nouvelle, il considère la guerre des paysans comme « la dernière lutte « décisive pour l'autonomie du droit public du Moyen-« Age contre le développement de la puissance publi-« que moderne (1) ». Mais si les paysans insurgés luttaient pour conserver dans leurs vallées les assemblées de district traditionnelles, ce n'était pas seulement pour la forme, mais pour la substance de ces assemblées, et par conséquent pour les droits du peuple ; et que la puissance publique moderne n'ait pù se constituer que par l'anéantissement de la substance de ces assemblées, cela est d'autant moins évident que plus tard il se produisit de nouveau une réaction démocratique contre la domination du patriciat, — continuation du mouvement ancien, manifesté seulement dans une autre forme. Je ne voudrais cependant en aucune façon contester, mais au contraire faire ressortir que l'opinion suivant laquelle tout Etat d'une grande étendue ne peut être dirigé que par un petit nombre, et non par la collectivité, a pu avoir pour effet d'enrayer la transformation de la démocratie fédérative en démocratie individualiste, — pour caractériser en deux brèves expressions une différence qui, après tout ce qui vient d'être dit, apparaît maintenant assez claire.

(1) Segesser, *Rechtsgeschichte der Stadt und Republik Luzern*, t. III, p. 39, 259 et 295.

Les adeptes du *Contrat social* n'ont pas su de longtemps se rendre nettement compte des moyens par lesquels le peuple pouvait exprimer sa volonté dans un grand Etat non fédératif. L'idée même de la souveraineté du peuple s'était certainement conservée à travers les siècles plus vivante qu'on ne voudrait, à présent qu'est abattue la puissance du despotisme et des aristocraties plus récentes, le faire croire pour placer dans une lumière particulièrement favorable les progrès qu'a réalisés le système représentatif. Sans parler des martyrs suisses, la doctrine suivant laquelle le pouvoir suprême réside dans le peuple a été au XVI[e] siècle présentée avec une grande hardiesse par quelques membres de la Société de Jésus. Lainez, un des fondateurs de l'ordre, posa en thèse au concile de Trente que l'Eglise tient ses lois de Dieu, mais que par contre les sociétés humaines peuvent constituer elles-mêmes leur gouvernement comme il leur plaît. Il dit qu'elles sont libres, « et la source de tout pouvoir est « dans les communautés, lesquelles le communiquent « à leurs autorités sans par là s'en dépouiller elles-« mêmes. »

Bellarmin enseigna « qu'il dépend des conventions « des hommes de mettre au-dessus d'eux des rois, « des consuls ou d'autres autorités. La puissance « publique réside immédiatement dans la masse tout « entière comme dans son *substratum*. Car cette puis-« sance est de droit divin ; or le droit divin n'a donné « la puissane à aucun particulier, donc il l'a donné « à la masse. D'ailleurs, si l'on fait abstraction du « droit positif, il n'existe aucune raison décisive pour « qu'un seul, parmi plusieurs égaux, domine sur les « autres ; ainsi la puissance appartient à la masse. « Enfin il faut que la société humaine soit parfaite, « donc il faut que la masse possède le droit de se gar-« der elle-même. » Rainold parle nettement du con-

trat entre le roi et le peuple : « Je donne pour que tu « donnes ; je promets si tu tiens ; je suis le sujet si tu « gouvernes équitablement et chrétiennement. » La propre et véritable source du pouvoir et des formes de gouvernement est d'après lui l'opinion du peuple tout entier : « D'abord l'Etat, ensuite le roi. » Il invoque les exemples historiques des dépositions de tyrans que les historiens ont approuvées, et déclare que ce droit naturel existe aussi dans la chrétienté, « car la « grâce ne supprime point le droit naturel, mais le « grandit au contraire et lui donne un soutien. » Des principes du droit des gens, de l'institution du christianisme, de la pratique des peuples qui ont transféré le pouvoir d'anciennes maisons régnantes à des nouvelles, des décisions des conciles et des assemblées de l'Empire, Rainold conclut que le peuple peut étendre, restreindre, modifier la puissance des rois, et même, si les circonstances l'exigent, la détruire de fond en comble et mettre à sa place une autre forme de gouvernement. Mariana dit de même que les droits des gouvernants dépendent du peuple. « Un bon roi a reçu « son pouvoir du peuple : il ne se considérera pas « comme le maître de l'Etat et des particuliers, mais « seulement comme un chef qui est appointé par les « citoyens.... Les citoyens peuvent contraindre le roi « à appliquer les lois qu'ils ont décrétées, et ils ont le « droit, si c'est nécessaire, de renverser le rebelle de « son trône et de le punir de mort. »

Les arguments qui éclaircissaient ces théories dans le détail ne laissent planer aucun doute sur leur mode de formation. C'est l'étude des classiques anciens qui a produit de telles conceptions, car les écrivains cités les invoquent souvent, — c'est aussi la connaissance des libertés espagnoles, et c'est enfin le puissant intérêt de l'Eglise et surtout de l'ordre des Jésuites à prendre le peuple à son service contre l'absolutisme monar-

chique qui s'affranchissait de l'autorité papale. « Dans « des Etats comme l'Aragon et ceux qui lui ressem- « blent, » dit Mariana, « la considération de l'Etat est « incontestablement au-dessus de celle du roi, car « autrement le peuple ne saurait réfréner la puissance « des rois et s'opposer à leur volonté, » — et de même : « Nous préférons sans doute la monarchie à la répu- « blique, mais à condition que le roi prenne les meil- « leurs citoyens pour conseillers, les assemble en un « Sénat et gouverne d'après leurs avis. » La même tendance ressort de cette thèse du même auteur, que l'on doit déposer un prince « s'il méprise la religion « de ses pères et ne veut pas s'amender. » Rainold, lui, dirige visiblement ses traits contre les rois de France Henri III, « qui a été récemment renversé à « bon droit, » et Henri IV.

Quelque jugement que l'on porte sur les intentions qu'il faut chercher derrière ces doctrines de la démocratie théocratique, doctrines qui encore une fois dans notre siècle, avec l'abbé de Lamennais, ont eu sous une autre forme une solennelle résurrection ; quoiqu'elles aient alors pu contribuer à conduire la foule crédule en pèlerinage devant le cadavre du régicide Jacques Clément comme devant un saint, et quoiqu'elles aient peut être aussi aiguisé le poignard de Ravaillac, — on ne saurait pourtant en méconnaître la portée (1).

Plus tard, dans le camp opposé, pour justifier la résistance que les réformés opposaient aux rois de France, le théologien Jurieu se déclara aussi pour la souveraineté du peuple. Il enseignait que le pouvoir légitime est toujours limité, qu'avant tout il ne peut

(1) Cf. mon étude *Die Volkssouveränität und das allgemeine Stimmrecht*, dans la revue *Die neue Gesellschaft*, février 1879. — G F. Kolb, *Kulturgeschichte der Menschheit*, t. II, p. 376 et suiv. — Mariana, *De rege et regis institutione libri III*, particulièrement chap. 8 et suiv.

s'étendre à la conscience, et que le roi ne le possède que comme mandataire du peuple, auquel appartenait primitivement cette souveraineté limitée (1).

Un langage tout à fait semblable avait été tenu dans des siècles encore plus anciens par des députés aux Etats généraux de France. On lit dans un cahier du Tiers Etat, de l'an 1588, que le roi n'est en quelque sorte que le président des Etats, que tout pouvoir réside en ceux-ci ; et, plus de cent ans auparavant, un député de la noblesse aux Etats généraux de 1484, Philippe Pot, sire de la Roche, avait déjà déclaré que l'*Etat est la chose du peuple* ; il entendait par *peuple* « l'universalité des habitants du royaume », appelait les trois ordres les « dépositaires de la volonté générale » et professait que « la royauté est un office, et « non un héritage (2) ». Et l'on peut ainsi rapporter des centaines d'exemples semblables à ceux que nous avons déjà vu Micheli employer à soutenir ses idées.

Le *saltus* entre ces défenseurs de la souveraineté populaire et Rousseau consiste en ce que, tout en sauvegardant vis-à-vis du prince le pouvoir du peuple et en le présentant comme le pouvoir originel, ils ne tentaient point de déterminer avec précision la seule forme que la volonté du peuple se puisse donner pour être souveraine. Ils n'excluaient pas la représentation, tandis que Rousseau déclarait que les députés ne sont que les commis du peuple, qui ne peuvent rien établir à titre définitif, et que toute loi est nulle que le peuple en personne n'a pas ratifiée.

C'est au moment même où éclate la Révolution que nous distinguons le désir de donner une expression

(1) Cf. Theodor von Bernhardi, *Geschichte Russlands und der europäischen Politik in den Jahren 1814-1831*, IIe partie, p. 120 (coup d'œil rétrospectif sur l'histoire de la civilisation et des constitutions de l'Europe).

(2) Chassin, *Le Génie de la Révolution*, t. I, p. 42.

nette à la souveraineté du peuple. Mais on aperçoit beaucoup d'embarras pour parvenir à la compréhension des droits historiques, pour couler dans un moule convenable les droits naturels proclamés. L'Assemblée nationale doit, comme dit Mirabeau, représenter la nation à la manière d'une *carte réduite du pays*, être une édition de poche de la volonté populaire; la Constitution doit, suivant Condorcet, être facilement modifiable et souvent modifiée dans l'intérêt du progrès civilisateur, car la prétendue éternité du pacte fondamental ne sert qu'à produire un désordre continu (1). La plus grande difficulté consistera à mettre le règne de la pure volonté du peuple en harmonie avec l'unité nationale. De même que le ministre Turgot attendait la régénération de la France et le salut du royaume de la constitution du pays en un système de municipalités autonomes (2), il y avait des novateurs qui, obéissant à leur sentiment de la liberté, comme la ville du Puy en Velay (3), se constituaient en entière indépendance, ou qui, comme on l'avait projeté dans l'Est, voulaient se réunir à la Confédération suisse (4). Les cahiers où étaient rassemblés les désirs du peuple, et le *mandat impératif*, ne pouvaient suppléer à ce défaut. Ce *mandat*, c'étaient les instructions des députés, une sorte, si l'on veut, mais rien qu'une sorte d'*initiative*, et l'on en avait manifestement une conception très peu claire. Chaque assemblée d'électeurs chargeait son député de représenter telles et telles opinions, mais on distinguait arbitrairement entre les points importants et les points moins importants ; parmi les électeurs, les uns ne laissaient

(1) Chassin, *Le Génie de la Révolution*, t. I, p. 55 et 68.
(2) Chassin, *Ibid.*, t. I, p. 16.
(3) Taine, *La Révolution*, I, 3 et 2.
(4) Chassin, *Le Génie de la Révolution*, t. I, p. 79.

rien, d'autres laissaient quelque chose, d'autres encore laissaient tout à la libre appréciation des députés. Ainsi les cahiers donnaient une image des opinions des groupes divers existant dans la nation ; mais si l'on voulait les considérer comme mandats impératifs, comme commandements, il fallait les tenir pour incompatibles dans leur diversité avec l'existence d'une représentation décidant en toute liberté. Aussi ne manquait-il pas de voix pour déclarer que la nation tout entière ne pouvait pas se réunir en esprit dans un endroit unique à moins de déléguer son pouvoir aux députés. Il ne fallait pas chercher le pouvoir législatif dans chaque bailliage, et les provinces devaient aussi se subordonner à la nation (1).

Ne sachant ainsi comment appliquer au territoire de l'Etat tout entier la souveraineté des petites communautés, beaucoup croyaient partager les idées du *Contrat social* et tenaient pourtant le système représentatif pour seul possible. Ils cherchaient simplement des moyens de l'améliorer. Dans une *Lettre sur les Etats Généraux* parue dès 1789, Bergasse dit qu'il ne suffit pas de rendre l'Assemblée législative dépendante du peuple par l'élection des représentants, mais qu'il est également nécessaire d'assurer à la voix publique une surveillance incessante sur ces représentants. Chaque collège électoral doit à cet effet avoir le droit de rechercher la conduite de ses représentants et de les révoquer sans procédure judiciaire. Il veut de plus que la nouvelle Constitution soit acceptée par le peuple avant d'entrer en vigueur (2). Vers la même époque Brissot de Warville recommande un très fréquent renouvellement de la représentation populaire. « Si

(1) Chassin, *Le Génie de la Révolution*, t. I, p. 310 et suiv.
(2) *Lettre de M. Bergasse sur les Etats généraux*, 1789. — V. *Allgemeine Literaturzeitung*, année 1790, n° 193.

« ce petit peuple éclairé (la ville de Genève) », dit-il, « qui habite la même ville que ses magistrats et a « constamment l'œil sur eux, a pourtant dû éprouver « que le gouvernement peut lui enlever la souverai- « neté, que deviendra un grand peuple qui, étranger « à la politique, ignore ses droits et sa puissance, est « divisé entre de nombreuses opinions et a coutume « de respecter ses chefs plus que la loi (1) ? »

Un auteur inconnu éveille de nouveau l'attention, dans un écrit paru en 1790 à Paris, sur l'antinomie que Rousseau n'avait pu résoudre. L'écrit porte ce titre provocant : *J. J. Rousseau Aristocrate*, et l'auteur expose que les principes de Rousseau sont opposés à ceux que suit la majorité de l'Assemblée nationale ; Rousseau n'a pas construit un système ayant l'égalité pour fondement, et n'a jamais cru possible d'instituer l'égalité dans de grands empires (2). L'année suivante, P. Ph. Gudin, qui a également reconnu ce défaut de la théorie de Rousseau, publie un *Supplément* au *Contrat social* pour le rendre applicable aux grands Etats, ce que Gudin ne sait d'ailleurs réaliser qu'en introduisant chez Rousseau la *bête noire* de celui-ci, la représentation (3) !

Certains écrivains anglais et américains ont au XVIIIe siècle très ardemment prêché la souveraineté du peuple. La déclaration d'indépendance des Etats-Unis parle la langue du philosophe genevois, mais, quoique la Nouvelle Angleterre eût primitivement possédé une forme de gouvernement purement démocratique, comme aux siècles passés la métropole (4), les Etats-

(1) Brissot de Warville, *Plan de Conduite pour les députés du Peuple aux Etats généraux*, 1789. — V. *Allgemeine Literaturzeitung*, année 1790, n° 194.

(2) *Allgemeine Literaturzeitung*, année 1791, n° 76.

(3) P. Ph. Gudin, *Supplément au Contrat social*. — V. *Allgemeine Literaturzeitung*, année 1790, n° 76.

(4) Rüttimann, *Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen*

Unis ne surent pas alors éviter dans leur Constitution la forme représentative. Cependant, incité par la révolution américaine, Cartwright réclama en Angleterre dès 1775 le suffrage universel comme un commandement « de la raison, de la Bible et de la Constitution », et dès huit ans avant la Révolution française le duc de Richmond en proposa l'établissement (1).

Même auprès des cours les doctrines de la souveraineté populaire étaient prises en considération et trouvaient de l'écho. Le sénateur de Toscane Gianni fit en 1781 un projet de constitution idéale qui devait être soumis au peuple, afin que celui-ci recouvrât ainsi sa liberté naturelle, et le grand-duc Léopold, bien que sans doute il ne mît pas et ne pût pas mettre en application cette constitution, en approuva le principe. Le prince, dit-il, n'est que le délégué et l'agent du peuple ; il doit gouverner selon la loi, et celle-ci est rendue par le peuple et par ses représentants (2). C'est également dans le même ordre d'idées que se mouvait le grand-duc héritier de Russie qui devint l'empereur Alexandre. Son précepteur, le Vaudois Laharpe, lui inculquait les principes de la philosophie républicaine et lui faisait lire Rousseau, et Alexandre, dans ses entretiens avec le prince polonais Czartoryski, professait que l'hérédité est une institution inique et que le pouvoir suprême ne doit pas être conféré par le hasard de la naissance, mais par un vote émané du peuple, qui saura bien choisir le plus capable. Encore après l'année 1806 Alexandre fit élaborer par son secrétaire d'Etat Speranski un plan de réforme politique de l'empire russe, dans lequel on peut lire les

mit den politischen Einrichtungen der Schweiz, Ire partie, p. 8. — Lothar Bucher, *Der Parlamentarismus wie er ist*, 2e éd., p. 36 et suiv.

(1) Lothar Bucher, *Der Parlamentarismus wie er ist*, 2e éd., p. 104 et 121.

(2) Sorel, *L'Europe et la Révolution française*, 3e éd., t. I, p. 118.

phrases suivantes : « Tout gouvernement, pour être « légal, doit être fondé sur la volonté générale du « peuple..... Le peuple doit prendre part à la confec- « tion des lois, — sinon de toutes, au moins de quel- « ques-unes (1) ».

On a voulu trouver l'idée que la représentation ne fonctionne, suivant l'expression de Rousseau, que comme une commission, précisée dans les *Instructions* que le duc d'Orléans, plus tard Philippe Egalité, donna à ses représentants dans les bailliages, et qui fut attribuée à la plume de Sieyès. Rehberg en parle en 1790 dans l'*Allgemeine Literaturzeitung* (2) et porte sur elles le jugement suivant : « Il (l'auteur) va si « loin dans ses principes abstraits, totalement inap- « plicables aux conditions humaines, qu'il trouve « nécessaire, pour les décisions les plus importantes, « l'agrément des *assemblées primaires* », réunions d'électeurs du premier degré auxquelles prenaient part tous les hommes âgés de vingt-cinq ans et inscrits au rôle des impositions directes. Nous aurions donc ici la forme du *referendum*, — sauf à déterminer si elle était conçue suivant le mode fédératif ou bien basée sur le vote par tête de tous les citoyens dans le pays tout entier —, si tant est qu'on puisse donner aux *Instructions* l'interprétation précitée. Sieyès, suivant l'affirmation sans doute exacte de l'un de ses biographes, n'est point l'initiateur de cette proposition, dont on attribue l'initiative à Choderlos de Laclos : il est seulement l'auteur des *Conseils pour*

(1) Pypin, *Die geistigen Bewegungen in Russland in der ersten Hälfte des XIX. Jahrhunderts*, traduit par le Dr. Boris Minzes, 2e éd., p. 30 et suiv., 162 et suiv. — Cf. une lettre de Laharpe du 8 août 1785, publiée par P. Ceresole dans la *Revue historique vaudoise*, octobre 1876, p. 301 et suiv., et particulièrement p. 305, — et *Mémoires de Frédéric César Laharpe, écrits par lui-même*, dans les *Schweizergeschichtliche Studien* de Jacob Vogel, p. 74 et suiv.

(2) N° 371.

les assemblées des bailliages, qui ont été joints en appendice aux *Instructions* sans entente personnelle avec le duc (1). Il est impossible de trouver dans les différentes publications de Sieyès autre chose qu'une apologie du système représentatif. Sa tournure d'esprit mathématique, absolument anti-historique (2), ne le conduisait pas à étudier les anciennes formes du droit populaire afin de les reconstituer : il se prononce bien contre les modalités de la représentation, dont il dénonce le vice le plus choquant d'après lui, la « réduction de plusieurs voix en une seule, » ou, en d'autres termes, la représentation des communautés, corporations et assemblées municipales sans égard au nombre de leurs membres, la représentation de la propriété et non de la personne, tandis que les droits politiques devraient découler de la qualité de citoyen considérée en soi ; mais il en reste au système représentatif, à un système de représentation nationale dans lequel les provinces doivent se soumettre purement et simplement à la volonté de la majorité, et il donne à ceux qui font ressortir les défauts d'un tel Parlement la consolation un peu platonique des droits constitutionnels que ce Parlement n'osera pas attaquer et de la dépendance dans laquelle on peut maintenir les députés par des élections périodiques. Le système représentatif met la France au pinacle de la liberté et de la prospérité. Ils se rendent coupables de grossière ignorance, ceux qui le tiennent pour inconciliable avec la démocratie, comme si un édifice était inconciliable avec ses fondements naturels. L'état de société ne peut pourtant pas condamner les hommes à se tenir sur le qui-vive pendant toute leur vie ! C'est

(1) Ecrits politiques de Sieyès, réunis au complet par le traducteur allemand (le Zurichois Paul Usteri ?), t. II, p. XXI de la préface.

(2) Cf. Taine, *L'Ancien régime*, II, 2 et 3.

tout à fait par erreur qu'on appelle *palladium de la liberté* le prétendu principe en vertu duquel le peuple ne devrait se dessaisir d'aucun de ses pouvoirs sauf ceux qu'il ne pourrait pas exercer lui-même, « tout comme si l'on voulait prouver aux citoyens qui « ont à écrire quelque part, à Bordeaux par exemple, « qu'ils garantiraient bien plus sûrement leur liberté « entière en se réservant le droit de porter eux-mêmes « leurs lettres au lieu de destination... L'assemblée « des représentants d'un grand peuple, » continue Sieyès, « délibère exactement comme délibèrerait un « très petit peuple assemblé sur la place publique. Il « n'y a qu'une seule différence, à savoir que dans un « petit peuple qui émet lui-même ses votes réside le « plein exercice des droits et des pouvoirs, au lieu « que dans une assemblée des représentants d'une « nation la mission est limitée par son objet même... « Préfèreriez-vous, » demande-t-il nettement, « la « démocratie pure avec ses mouvements désordonnés « et incertains ? Avouez que le système du gouverne- « ment représentatif est le seul qui soit digne d'une « société d'hommes engagés mutuellement et qui « aiment la liberté, ou, pour mieux dire encore, que « c'est le seul gouvernement légal ». Il considère le régime représentatif comme une invention moderne, et demande par raillerie si l'on va passer dédaigneusement à côté des inventions modernes pour chercher des modèles à Otahiti ou chez les anciens Germains (1).

Le projet de Constitution de février 1793, élaboré par Condorcet, attribuait au peuple un droit de *censure* sur les lois qui auraient été décrétées en opposition à sa volonté. Mais le projet faisait au détriment du corps populaire une étroite distinction entre les *lois*

(1) Ecrits politiques, particulièrement t. I, p. 339 et suiv., t. II, p. 277 et suiv., 398 et suiv.

et les *décrets* : celles-là seules tombaient sous le coup de la *censure* ; ceux-ci au contraire étaient rendus à titre définitif par le corps représentatif.

La Constitution de 1793, qui remplaça le projet de Condorcet, « garantissant à la fois l'exercice de la « volonté générale et l'unité de la représentation (1) », fut présentée à l'acceptation du peuple et agréée par lui, dans les villes et départements qui n'étaient pas insurgés, par 1.801.918 voix contre 11.610 (2) : c'est le premier des *dénombrements de votes individuels sur un grand territoire*. Elle attribuait au peuple un droit de *réclamation* contre les lois élaborées par le corps représentatif : dans un délai de quinze jours à partir de la promulgation de la loi, le peuple peut présenter sa *réclamation*, laquelle n'est prise en considération que si elle est formulée dans la moitié des départements plus un par un dixième au moins des assemblées primaires de chaque département ; dès que cela est accompli, une votation populaire générale décide par *oui* ou *non* l'acceptation ou le rejet du projet de loi. On plaçait également sous la rubrique des *lois* les déclarations de guerre, ainsi que l'administration générale des revenus et dépenses ordinaires de la République ; mais la ratification des traités et les dépenses imprévues et extraordinaires étaient assimilées aux *décrets* (3).

La Constitution de 1793 resta d'ailleurs lettre morte. Mais ce n'en est pas moins un travail qui en vaut la peine que de mettre encore en relief certains points

(1) Saint Marc Girardin, *Jean-Jacques Rousseau, sa vie et ses ouvrages*, t. II, p. 361.
(2) Sybel, *Geschichte der Revolutionszeit*, t. II, p. 349 et suiv. -- Charles Borgeaud, *Etablissement et révision des constitutions en Amérique et en Europe*, p. 253.
(3) Cf. Gustav Vogt, *Fortschritte der reinen Demokratie*, dans le *Bund*, année 1874, n° 87.

des débats de la Convention. Les difficultés que l'on rencontrait dans la recherche d'un mode de votation aussi libre que possible sont faciles à connaître par plusieurs discours. Ainsi Condorcet exposait que l'on ne pourrait voter dans les assemblées primaires que sur « une question irrévocablement posée, » car de cette façon seulement la volonté générale peut se former des volontés particulières de plusieurs assemblées. C'est ainsi qu'il fallait résoudre ce problème : laisser subsister intactes, l'une à côté de l'autre, les deux idées, souveraineté du peuple et égalité des citoyens. Il n'échappa point à Hérault de Séchelles que la Constitution se tenait sur les confins de système représentatif et de la démocratie pure. Il dit qu'on ne saurait l'appeler ni exclusivement représentative, ni exclusivement démocratique ; au regard des décrets, que le peuple ne peut rendre lui-même, elle est l'un ; au regard des lois, auxquelles la sanction du peuple est nécessaire, elle est l'autre. On objectait aussi que ce n'est point un avantage pour la législation que de soumettre au peuple toutes les lois. Hérault repousse cette objection en faisant observer que c'est précisément par là qu'on guérira peu à peu la manie de fabriquer des lois, par laquelle la législation elle-même serait *écrasée*. De même qu'il régnait encore une certaine confusion entre le système représentatif et la démocratie pure, de même parfois se mêlaient aussi dans les débats l'idée fédérale traditionnelle et la nouvelle idée unitaire. Bazire et Thuriot durent faire expressément observer que l'on devrait compter dans les votations non pas le nombre de communes votant respectivement *oui* ou *non*, car cela ramènerait au fédéralisme, mais bien le nombre des citoyens votant par tête (1).

(1) *Moniteur universel*, année 1793, p. 221 et suiv.

L'application la plus conséquente de la doctrine de la volonté souveraine du peuple est celle que pendant la période révolutionnaire ont projetée les Babouvistes. La République devait être divisée en districts dans lesquels les assemblées des citoyens exerceraient le pouvoir législatif en qualité d'*assemblées de souveraineté*. Afin d'éviter les mesures précipitées, le *Sénat*, élu dans chaque district parmi les citoyens les plus âgés, devait toujours exprimer son avis avant que l'on allât aux voix. Une *Assemblée centrale des législateurs* préparait les lois, rendait les décrets et surveillait le gouvernement, mais il y avait encore à côté d'elle des *conservateurs de la volonté nationale* pris dans les rangs des sénateurs et formant une sorte de Tribunat destiné à veiller à ce que les conseils législatifs ne pussent par leurs décisions porter atteinte à la volonté du souverain. Deux modes de création de la loi semblent aux Babouvistes nécessaires : elle peut provenir de l'*Assemblée centrale des législateurs* ou bien de toute assemblée des citoyens. Dans le premier cas, l'Assemblée centrale doit, en accompagnant ses projets d'un exposé des motifs, les adresser aux *assemblées de souveraineté* ; les résultats du vote sont envoyés aux *conservateurs*, et ceux-ci proclament le résultat général. Ainsi donc toute loi doit être soumise à la votation populaire ; le mode de votation est le *referendum*, et non le *veto*, dans lequel, suivant les Babouvistes, on a trop pensé à la liberté que chacun a de voter ou de ne pas voter, et on n'a pas assez tenu compte du danger de l'indifférence. Dans le second cas, — et ici nous avons l'*initiative* —, toute commune peut proposer une loi nouvelle ou l'abrogation d'une loi ancienne, et si la majorité de la nation se prononce pour une même proposition, il en est donné connaissance par les *conservateurs* aux législateurs, en les requérant d'élaborer une loi con-

forme, laquelle doit ensuite être soumise à la votation populaire. Pour le cas où des décrets des législateurs contreviendraient aux lois rendues par le peuple, les *conservateurs* devraient provoquer une votation populaire. Certains disciples de Babœuf voulaient même en ce cas la suspension de la loi jusqu'à la décision du peuple (1).

Tandis que nous avons vu les petits cantons suisses pratiquer la législation populaire à la façon des Grecs, des Romains et des Germains, dans une assemblée du peuple tout entier en un lieu unique, et plusieurs grands cantons le faire au contraire en plusieurs assemblées répandues sur tout leur territoire et votant comme membres d'une fédération, c'est dans la votation sur la Constitution française de 1793 que pour la première fois une décision est rendue par la majorité de tous les citoyens votant dans la commune de leur domicile et comptés par tête.

La *censure* d'après le projet de Condorcet était un *veto* rudimentaire ; le droit de *réclamation* prévu dans la Constitution de 1793 était un *veto* effectif. L'école de Gracchus Babœuf imagine le *referendum* et l'*initiative* adaptés aux grands territoires.

Que les révolutionnaires français n'aient connu que superficiellement les institutions suisses, et qu'ils aient eu simplement à passer du *referendum* communal fédératif, tel qu'il existait dans les Grisons, à la forme actuelle du *referendum*, — ou qu'ils aient trouvé ailleurs le moyen, que n'a pas trouvé Rousseau, de rendre la législation populaire possible même dans un grand Etat, — c'est ce que nous ne sommes pas à

(1) Buonarroti, *Conspiration pour l'égalité dite de Babœuf*, Bruxelles, 1828, t. I, p. 264 ; t. II, p. 149 ; le second volume également, sous le titre *Philippe Buonarroti, Gracchus Babœuf et la Conjuration des Egaux, préface et notes par A. Ranc*, Paris, 1869, p. 182.

même de décider. Les points d'appui manquent pour la première hypothèse. Le plus probable est que, l'égalité de tous étant reconnue et l'idée fédérale ayant succombé devant celle de l'unité nationale, on en vint de soi-même à compter par tête ceux qui, dispersés dans l'Etat tout entier, votaient *oui* ou *non*, et la seule chose qui nous surprenne aujourd'hui, c'est que Rousseau n'ait pas songé du tout à ce procédé. Il était, ce me semble, tellement dominé par l'opinion que la liberté peut subsister seulement parmi de petites communautés, qu'il ne croyait pas nécessaire de poser la question de savoir de quelle manière la législation directe par le peuple pourrait être instituée dans les grandes, et qu'il s'est au contraire trop complaisamment servi de la prétendue impossibilité d'une telle institution comme d'un argument contre les grands Etats.

LIVRE II

DE LA RÉVOLUTION FRANÇAISE A L'ÉPOQUE ACTUELLE

CHAPITRE PREMIER

Le *referendum* constitutionnel en Suisse

Quand éclata la tempête de la Révolution française, l'importance de la Suisse dans le concert des nations n'était plus qu'une ombre, et sa liberté, constamment abattue comme une rebelle, semblait hors d'état de relever sa tête sanglante. Gœthe raillait les Suisses de s'être un jour délivrés d'un tyran et d'avoir pu se croire libres en un instant ; « alors le bon soleil fit sortir, par « une étrange palingénésie, un essaim de tyranneaux « du cadavre de l'oppresseur (1) ». Même des partisans du système dominant finissaient par le trouver en trop piètre état pour résister à la décomposition. « Les « différents Etats », avoue Charles Louis de Haller, « n'étaient retenus ensemble que par certaines allian- « ces plus ou moins étroites, par le souvenir de « guerres faites en commun et par quelques posses- « sions communes. L'unité de la Confédération, même « vis-à-vis de l'étranger, existait plus au fond dans la « pensée que dans la réalité, car elle n'était représen- « tée par aucune autorité tenant le pays dans sa main. « Les réunions habituelles des députés des Etats suisses « n'étaient à proprement parler que des diètes annuel-

(1) Œuvres complètes, edition Strehlke, 26e partie, p. 225.

« les tenues pour recevoir les comptes et prononcer « sur les appellations des seigneuries communes. Dans « les réunions extraordinaires on n'avait jamais ni « pleins pouvoirs ni possibilité d'agir en commun, et « la majorité elle-même n'avait aucune autorité pour « exécuter les mesures jugées bonnes. L'opposition « d'un seul Etat arrêtait le cours de toutes les affaires « générales, et même pour exécuter les décisions pri- « ses à l'unanimité il n'existait aucun procédé satis- « faisant. Dans les moments de péril extérieur les « hommes d'Etat suisses n'étaient pas guidés par une « seule volonté, vers un seul but : il devait donc arri- « ver par la force même des choses qu'ils ne pussent « jamais parler en leur nom collectif, et que, animés « des mêmes bonnes intentions, mais arrêtés par l'ac- « tion paralysante des moyens et des avis différents, « ils devinssent non seulement inutiles, mais même « nuisibles pour le but commun (1) ».

L'invasion armée des Français en l'an 1798 rencontra bien encore une résistance courageuse, mais impuissante par défaut de cohésion. Les vainqueurs changèrent d'un seul coup la Confédération complexe en un Etat unitaire qui laissait à peine apercevoir un souvenir de sa forme ancienne. La *Constitution de la République helvétique* du 12 avril 1798 déclarait la Suisse un Etat un et indivisible dont la souveraineté reposait sur l'ensemble des citoyens. Toute distinction était effacée entre gouvernants et gouvernés ; on proclamait la liberté de conscience, la liberté de la presse, le droit au rachat des charges réelles, on prononçait l'interdiction des biens de mainmorte et on établissait un système d'imposition uniforme.

Voici quelques fragments de cette Constitution,

(1) *Geschichte der Wirkungen und Folgen des österreichischen Feldzuges in der Schweiz*, t. II, p. 157.

conçue dans une manière grandiose, mais vraiment trop semblable à une proclamation et trop sentencieuse :

« Il n'y a plus de frontières entre les cantons et les « pays sujets, ni de canton à canton. L'unité de patrie « et d'intérêt succède au faible lien qui rassemblait « et guidait au hasard des parties hétérogènes, inéga- « les, disproportionnées et asservies à de petites loca- « lités et à des préjugés domestiques. On était faible « de toute sa faiblesse individuelle ; on sera fort de la « force de tous.

« Les deux bases du bien public sont la sûreté et « les lumières : les lumières sont préférables à l'opu- « lence.

« La liberté naturelle de l'homme est inaliénable, « elle n'est restreinte que par la liberté d'autrui et des « vues légalement constatées d'un avantage général « nécessaire.

« La loi réprime tous les genres de licence ; elle « encourage à faire le bien.

« La liberté de conscience est illimitée ; la mani- « festation des opinions religieuses est subordonnée « aux sentiments de la concorde et de la paix. Tous « les cultes sont permis s'ils ne troublent point l'or- « dre public et n'affectent aucune domination ou « prééminence.

« La liberté de la presse dérive du droit d'acquérir « de l'instruction.

« Il n'y a aucune hérédité de pouvoir, de rang et « d'honneurs. L'usage de tout titre ou institution « quelconque qui en réveillerait l'idée sera interdit « par des lois pénales.

« Les distinctions héréditaires engendrent l'orgueil « et l'oppression, conduisent à l'impéritie et à la « paresse, et pervertissent l'opinion sur les choses, « les événements et les hommes.

« Aucun immeuble ne peut être déclaré inaliénable, « soit pour un corps, soit pour une société, soit pour « une famille. Le droit exclusif de propriété territo- « riale conduit à l'esclavage. La terre ne peut être « grevée d'aucune charge, redevance ou servitude « irrachetable.

« Le citoyen se doit à sa patrie, à sa famille et aux « malheureux. Il cultive l'amitié, mais il ne lui sacri- « fie aucun de ses devoirs. Il abjure tous ressenti- « ments personnels et tout motif de vanité. Il ne veut « que l'ennoblissement moral de l'espèce humaine ; « il invite sans cesse aux doux sentiments de la frater- « nité ; sa gloire est l'estime des gens de bien, et sa « conscience sait le dédommager du refus même de « cette estime.

« Le jour où l'on arme les jeunes citoyens pour « la première fois sera l'occasion d'une nouvelle fête « civique : c'est le Préfet national qui les arme au « nom de la patrie (1) ».

Le territoire de la Suisse apparaît dans la Constitution helvétique quelque peu amoindri : la Valteline a été réunie à la République cisalpine par le traité de Campo-Formio, la France s'est successivement annexé la partie de l'évêché de Bâle et de Porrentruy qui appartenait à la Confédération, Bienne, Mulhouse et Genève. Neuchâtel a une existence indépendante. A l'intérieur de ces frontières rétrécies, on forma vingt-deux cantons, tandis que le général Brune avait d'abord voulu couper la Suisse en trois républiques, dont la première, *République rhodanienne*, eût compris principalement les cantons

(1) Le texte officiel est, sauf différentes variantes, contenu dans le *Premier Projet de Constitution Helvétique, conforme à l'édition originale imprimée en France*, Berne, chez Emmanuel Hortin, imprimeur, 1798. Il en existe une traduction allemande publiée sous les auspices de l'Assemblée cantonale de Zurich (chez Orell, Füssli et Cie, à Zurich).

romands, la seconde, *Pays de Tell*, les *Waldstätte* avec Zoug, Glaris et les Grisons, la troisième enfin, *République helvétique*, tous les autres cantons allemands, — plan qui n'était point dénué de sens, car il répartissait les cantons suisses entre les trois groupes naturels des cantons romands, des cantons allemands de la montagne et des cantons allemands industriels, mais qui ne prenait pas garde que la destruction ainsi voulue de la cohésion nationale eût infailliblement réveillé un patriotisme qui n'était qu'endormi. Les vingt-deux cantons furent constitués dans leurs grandes lignes de la manière suivante : l'Argovie occidentale, sous le nom d'*Argovie*, et Vaud, sous le nom de *Léman*, furent détachés de Berne. Schwyz s'annexa Gersau, Zoug le comté de Baden et les *bailliages libres*, Fribourg les bailliages de Morat, d'Avenches (*Wifflisburg*) et de Payerne (*Peterlingen*). Des possessions situées au-delà du Saint-Gothard on forma au nord le canton de *Bellinzona*, au sud le canton de *Lugano*. Thurgovie fut érigé en canton sous ce même nom. La ville de Saint-Gall forma avec le territoire de la campagne de Saint-Gall, affranchie de la suzeraineté de l'abbé, et le Toggenburg, le canton de *Saint-Gall* ; la vallée du Rhin avec Sax, Gams, Werdenberg, Gaster, Utznach, Rapperswil et la *March* entre Schwyz et le lac de Zurich le canton de *Sargans*. Les deux parties d'Unterwalden se fondirent en un canton unique, ainsi que les deux parties d'Appenzell ; Engelberg fut réuni à Unterwalden. Les Grisons reçurent le nom de *Rhétie*. A Bâle fut attribuée l'expectative sur le territoire autrichien de la vallée de Frick.

La démocratie proclamée par la constitution helvétique était une démocratie représentative. Il était nommé un électeur par cent citoyens ayant accompli leur vingtième année ; les électeurs de tout le

canton nommaient les membres des deux Chambres législatives, les magistrats cantonaux et les membres des conseils administratifs. A la tête de la République étaient placés pour la législation un *Grand Conseil* et un *Sénat*, pour l'exécution un *Directoire exécutif*. Le Grand Conseil et le Sénat se composaient de députés des cantons ; les membres du Sénat devaient être âgés de trente ans au moins, être mariés ou veufs, et avoir déjà exercé des fonctions d'ordre supérieur. Le Sénat pouvait accepter ou rejeter les décisions du Grand Conseil. Les deux assemblées nommaient par un mode d'élection très compliqué le Directoire exécutif, qui se composait de cinq membres et s'adjoignait lui-même quatre ministres. Les Directeurs sortants de charge devenaient membres du Sénat. Les organes du Directoire exécutif étaient les *préfets nationaux* dans les cantons, les *sous-préfets* dans les districts et les *agents* dans les communes. Un tribunal suprême où chaque canton avait un représentant connaissait des crimes commis par les membres des conseils supérieurs et des affaires criminelles graves, et pouvait casser les décisions rendues en matière civile par les tribunaux inférieurs.

Cette constitution représentative était sur le sol de la Suisse quelque chose d'entièrement nouveau. Sans les évènements de France on ne pourrait se l'expliquer. Une grande partie de la population suisse ne réclamait au début que ses droits historiques anciens et n'invoquait nullement les *droits de l'homme*. En l'an 1790, les gens du bas Valais ne demandaient nullement à ne plus avoir le haut Valais pour maître, mais bien à élire eux-mêmes les baillis ou *châtelains* de leurs communes ainsi que les juges inférieurs et à avoir un code imprimé dans leur langue, le français, — réclamations dont la modération est d'autant plus remarquable qu'ils nouèrent des relations avec le

Club suisse de Paris et plus tard avec les Girondins, et qu'un certain marquis de Perrigny avait répandu parmi eux des brochures révolutionnaires (1). En 1795 le prince abbé de Saint-Gall dut autoriser une *Landsgemeinde* de la campagne, à laquelle assistèrent 24.000 hommes, et qui fut l'origine d'un pacte entre le peuple et le seigneur, par lequel le premier obtint des droits nombreux ainsi que la « confirmation des « anciens droits du pays consacrés par les chartes », malgré la prescription qu'il appréhendait de voir acquise (2) ; et à Berne, en 1798, le gouvernement lui-même, dans sa détresse, réveilla, mais trop tard, le souvenir des consultations populaires de jadis. On reprenait simplement la tradition suisse, sans penser à l'égalité civile ni au suffrage universel dans la forme créée par la Constitution française de l'année 1793. Sur certains points le sentiment local de la souveraineté menait même aussi loin que dans cette ville française que nous avons citée plus haut : la petite seigneurie zurichoise de Sax, dans la vallée saint-galloise du Rhin, s'érigea pour quelques mois en république indépendante avec sceau d'Etat, drapeau national et appariteur portant les couleurs saxoises ; dans le Tessin il y eut de même, mais pendant plus longtemps, plus d'une demi-douzaine de petites communautés qui publiaient de pompeuses proclamations et établissaient des douanes l'une contre les autres (3).

Mais, à côté de cette manière de voir, une autre avait également cours, la *vieille friperie des droits de l'homme*, comme l'aristocratie l'appelait injurieuse-

(1) Carl Morell, *Unruhen im Wallis* 1790, dans l'*Archiv des historischen Vereins*, 1re livraison.

(2) Baumgartner, *Geschichte des schweizerischen Freistaates und Kantons St. Gallen*, t. I, p. 142. — Cf. Curti, *Geschichte der Schweiz im XIX. Jahrhundert*, p. 184 et suiv.

(3) Hilty, *Oeffentliche Vorlesungen über die Helvetik*, p. 155 et 385.

ment. Tandis que la première était naturellement celle des masses, la seconde trouvait appui dans les classes éclairées.

C'est ainsi que des Suisses habitant Paris déclarèrent dès 1790, dans un écrit adressé aux Confédérés du pays natal, que « les hommes naissent avec la « liberté et que cette liberté est inaliénable..... Quand « même nous n'aurions point de lois écrites pour « nous », disent-ils, « quand même toutes les lois « écrites seraient contre nous, nous aurions droit de « reprendre notre liberté par les lois naturelles. Nos « pères n'ont pu la vendre, et nous ne pouvons pas « vendre celle de la postérité. Tous les titres opposés « à ces vérités éternelles sont des abus criminels et « attentatoires aux droits et à la dignité imprescrip- « tibles de l'homme (1) ». Un langage analogue se rencontre plus tard, mêlé de sentiments religieux, dans un sermon où il est dit que citadins et campagnards sont égaux en tant qu' « image du Créateur, « et appelés à travailler en commun les uns avec les « autres pour le bien général (2) ». Plus significatifs encore sont certains passages des lettres de Rengger et d'Escher, c'est-à-dire de deux des hommes les plus influents de cette époque.

En 1791 Rengger écrit à Escher: « Dès que j'ai « commencé à penser par moi-même, j'ai bientôt « reconnu qu'il n'existe point de souverain par la « grâce de Dieu, — ou plutôt que tous le sont par la « grâce de Dieu, et qu'aucun ne l'est de par la loi. « Je riais de bon cœur, dans les Universités, de la doc- « trine qu'on y professait sur les pactes entre peuple « et souverain, pactes dont l'histoire ne fait pas men-

(1) *Lettre aux Communes des Villes, Bourgs et Villages de la Suisse et de ses Alliés, ou l'Aristocratie dévoilée*, 1790, p. 12.

(2) *Gedanken eines freyen Helvetiers beim Ueberblick der Wiedergeburt seiner Staaten, eine Rede über I. Petr.* 5, *v.* 5 *von J*** O****, p. 11.

« tion une seule fois, et dont elle tend bien plutôt à « infirmer l'existence. Je crois donc depuis longtemps « que sauf de rares exceptions toutes les souveraine-« tés sont usurpées, que tout peuple, quand une majo-« rité s'est formée en lui, peut exercer son droit ina-« liénable d'établir une nouvelle constitution ». Et Escher répond : « Le premier principe de ma politique « fut toujours que, quoique tous les hommes n'aient « pas été doués par la nature de capacités égales, ils « ont cependant tous des droits égaux sur eux-mêmes « et sur la nature ; de sorte que tous les nègres, tous « les serfs russes et suisses, y compris même les Kef-« fikois, tout comme tous les grands, princes et sei-« gneurs justiciers, sont de nature et devraient être « en fait des hommes libres (1) ». *Même les Keffikois* : Escher, aussi humain en pratique qu'en théorie, entendait par là les habitants de Keffikon, les ressortissants de la justice seigneuriale de son père.

Comme il n'y avait qu'une différence de méthode à considérer la liberté comme innée ou bien comme acquise de temps immémorial et confirmée plus tard, et que l'une et l'autre manières de voir pouvaient être mises à profit dans le même but, il nous arrivera souvent de les rencontrer l'une à côté de l'autre, ou, chez le même auteur, l'une après l'autre. Le *Stäfner Memorial* de 1794, qui devait être remis aux gouvernants de Zurich, s'appuie non-seulement sur les droits des ancêtres, mais aussi sur les « droits inaliénables de « l'homme » et « les lois éternelles de la nature (2) ». De même on lit dans un manuscrit de Rapperswil qui remonte aux années 1790-1800 : « Le pouvoir législa-

(1) Carl Morell, *Die Helvetische Gesellschaft*, p. 275 et 276.

(2) Réimprimé dans *Lebensgeschichte des Joh. Kaspar Pfenninger's von Stäfa*, p. 26, 48. — Cf. Curti, *Geschichte der Schweiz im XIX. Jahrhundert*, p. 174.

« tif réside dans la puissance du peuple, et sans « l'agrément de celui-ci aucune loi n'a de force effec- « tive. Cependant, dans les cas où il est nécessaire de « rendre des lois nouvelles ou d'ajouter aux lois en « vigueur un commentaire ou des dispositions de « détail, qu'il soit loisible aux citoyens de la ville et « de la campagne, dans l'intervalle d'une assemblée « du peuple à l'autre, de porter, par l'intermédiaire « d'une commission de (le chiffre manque dans le « manuscrit) hommes appartenant à des familles « différentes, leurs propositions devant le gouverne- « ment des représentants, d'en délibérer avec ceux-ci, « et ensuite...... (1) ». Ce remarquable fragment ne va malheureusement pas plus loin. Après un exorde en formule à la Rousseau, il réclame nettement le *referendum* et l'*initiative*, celle-ci suivant un mode spécifiquement *vieux-suisse*, tel qu'il existe encore aujourd'hui à Uri, où tout groupe de citoyens représentant sept familles (*Siebengeschlecht*) peut présenter une proposition à la *Landsgemeinde*.

L'exemple le plus frappant de la succession des deux manières de voir est celui que nous offre Jean-Jacques Cart. Pour défendre les droits de son pays natal de Vaud et venger la mémoire de Davel, — le pieux visionnaire qui plusieurs dizaines d'années auparavant avait payé de la vie son rêve d'affranchir son pays du joug de Berne —, Cart adressa de Lyon au patricien bernois Bernard de Muralt des lettres qui remontent au dernier mois de l'année 1792 et à la première moitié de l'année 1793 et ne développent cependant encore aucune théorie révolutionnaire, bien qu'on y puisse entendre des échos du temps. Il y dépeint seulement la situation juridique ancienne du

(1) L'original est la propriété de l'auteur de ce livre.

pays de Vaud, et énumère en détail les anciens privilèges que Berne lui a enlevés, tout comme avaient fait Henzi et les polémistes genevois et fribourgeois (1). Cart établit même un parallèle avec des états monarchiques pour montrer combien de libertés traditionnelles y subsistent qui ont été anéanties par Berne dans le pays de Vaud, — tant l'auteur reste encore ici l'avocat du droit historique. Mais plus tard il se tourne contre les souverainetés de certaines villes et villages suisses, contre les souverains qui les habitent, et dont il fixe par une ironique addition le nombre à 29.525, et il se montre adversaire de la démocratie pure, dont il ne trouve de traces que dans les petits cantons de la Suisse et chez ... les Indiens (on pense à Sieyès), sans vouloir d'ailleurs cacher qu'il donnerait la préférence à celle des Indiens. Il parle avec amertume des cantons à *Landsgemeinde*, méconnaissant l'essence de leurs institutions dégénérées : « Que l'on ne recherche donc pas dans ces « *Landsgemeinden* tant vantées l'image d'un peuple « éclairé, véritablement libre, et se gouvernant d'après « des principes libéraux. C'était l'inverse. Tout y « était mis ouvertement et publiquement à l'enchère : « les emplois lucratifs, les bailliages, l'administration « de la justice, les premières places de l'Etat, celles « de conseillers et même celle de *Landammann*, chef « de la République. Voilà à quoi se réduisait l'exer- « cice de la souveraineté. Or un peuple qui se vend « chaque mois de mai est-il bien libre ? L'on a beau- « coup dit de la traite des nègres, mais l'on n'a pas « assez réfléchi à celle-ci. Et quand on considère « qu'un tel peuple avait des sujets, ne sera-t-on pas

(1) *Lettres de Jean Jacques Cart à Bernard De Muralt, trésorier du Pays de Vaud*, imprimées à Paris en 1793. — Cf. Laharpe, *Enumération des principaux griefs du Peuple Vaudois*, p. 15 et suiv.

« tenté à l'avance de gémir sur leur sort (1) ? »

De semblables paroles nous montrent le chemin qui mène à la Constitution représentative de la période helvétique. Depuis que la République française était née et donnait le ton, l'estime publique s'était détournée des anciennes formes de droit populaire ; dans les cantons qui les avaient conservées, et qui étaient hostiles aux révolutionnaires surtout à cause des tendances de ceux-ci vers la libre-pensée, on ne voyait plus que le foyer de la réaction. Le système représentatif avait du crédit, on espérait de la Chambre répandre les lumières dans le peuple, — mais une trop forte accentuation du mot *lumières* suppose déjà quelque méfiance envers les masses —, et dans l'Etat unitaire que le principe de fraternité et le désir d'écarter d'étroites barrières faisaient préférer à l'Etat fédératif on ne savait pas trouver une place pour l'inventaire des droits populaires de la Suisse ancienne. En effet, la sanction des Constitutions et le *veto* sur les lois avaient bien été donnés pour quelque temps au peuple français par la Révolution, mais les projets de l'école de Babœuf étaient inconnus ou mis à l'*index*, et bientôt, comme la Révolution lors de son passage en Suisse souffrait déjà d'épuisement, on se figura que la souveraineté du peuple était incarnée avant tout dans les élections, même indirectes. « Jamais, » écrit Henri Wädenschwyler de Stäfa dans ses notes marginales sur la Constitution helvétique, « jamais on ne « pouvait parvenir à une volonté commune pour sup- « primer les abus ou les empiètements ; c'était au « contraire pour l'oppression que les gouvernements « s'entendaient toujours, comme le montre une expé-

(1) *De la Suisse avant la Révolution et pendant la Révolution*, p. 37, 50 et suiv., et Nicolas Frédéric de Mulizen, *Recherches sur les anciennes Assemblées des Etats du Pays-de-Vaud*, p. 30 et suiv.

« rience qui ne dit de ces associations despotiques « que de trop criantes vérités ; et qui doute que, si « un gouvernement populaire était dans chaque can- « ton rétabli sur l'ancien pied (comme le désireraient « les partisans de l'ancienne constitution), un nou- « veau monstre rampant dans les ténèbres s'organise- « rait inévitablement, semblable à celui dans lequel « les gouvernements se garantissaient réciproquement « le pouvoir, mais jamais les droits du peuple (1) ? » Un autre écrivain, C. M. Kopp, croit également avoir trouvé dans la démocratie représentative la garantie contre les gouvernements oligarchiques, et aussi, ajoute-t-il, un frein contre l'ochlocratie de masses ignorantes et fanatiques (2). C'était l'idée unitaire, la haine contre les gouvernements particuliers oligarchiques, qui voyait dans la représentation l'arme infaillible des classes moyennes émancipées. Les jugements que nous avons cités le montrent assez clairement. Mais combien ils étaient peu nouveaux au fond, combien, longtemps avant, avait été puissant le désir d'une Suisse unitaire, cela devient manifeste si nous y joignons encore les paroles prononcées une vingtaine d'années auparavant par Stockar de Schaffhouse dans une réunion de la Société helvétique en l'an 1777 : « Divisée en plusieurs Etats indépendants les uns des « autres, la patrie commune reste pour nous une « beauté invisible qui ne peut être vue que par les « yeux de l'esprit. Comme elle nous ravirait si nous « l'apercevions en chair et en os, si quelque Assem- « blée nationale nous procurait cette magnifique vue « d'ensemble ! Que nos Républiques ne soient donc

(1) *Beobachtungen über die neue Verfassung der helvetischen Republik*, p. 5.

(2) *Was soll jeder helvetische Bürger in Rücksicht des Staats überhaupt und der angenommenen Konstitution besonders beachten und thun*, p. 11.

« plus seulement, comme elles le sont en fait et doi-
« vent le rester éternellement, unies par des alliances
« indissolubles, mais entièrement fondues en un seul
« Etat dont les citoyens aient tous mêmes droits et
« mêmes obligations (1). »

On ne se trompera donc point en affirmant que les tendances unitaires ont pu une fois n'être point favorables à l'achèvement des institutions démocratiques de la Suisse, et qu'elles ont trouvé dans le système représentatif un véhicule plus commode. Cela n'est point rabaisser leurs autres mérites, mais seulement expliquer le cours des choses. Si nous comprenons que le parti révolutionnaire, se recrutant plus dans les intelligences que dans les masses, espérait arriver plus vite à son but avec le système représentatif, il est également, et tout particulièrement pour cette raison même, concevable qu'il se confiât à ce système parce que la transplantation dans l'Etat unitaire de la législation populaire des petits cantons lui paraissait un problème insoluble. Il y avait là quelque chose de tragique ; suivant le mot ingénieux par lequel M. Hilty a exprimé ce que je viens de démontrer longuement, il ne faut pas voir seulement dans cette période helvétique l'histoire d'une forme extérieure de gouvernement, de l'Etat unitaire, en Suisse : c'est la tragédie intime de la pensée démocratique, dans laquelle le héros, rompant avec soi-même, devenu infidèle à son *moi* intime, périt par cette insoluble contradiction intérieure, par cette faute tragique (2).

La Constitution helvétique s'appuyait sur les baïonnettes, elle n'avait point été délibérée par des représentants élus par le peuple, ni acceptée par un vote du peuple lui-même.

(1) Carl Morell, *Die Helvetische Gesellschaft*, p. 262.
(2) *Oeffentliche Vorlesungen über die Helvetik*, p. 9.

Comme la résistance s'organisait surtout à Berne et dans les anciennes démocraties, le Grand Conseil de la République helvétique établit une nouvelle division du territoire, afin de briser la contre-révolution. Uri, Schwyz, Unterwalden et Zoug furent réunis en un seul canton des *Waldstätte.* Glaris se fondit avec Gaster, Utznach, Rapperswil, la *March* au nord de Schwyz, le district voisin des *schwyzerischen Höfe*, le haut Toggenburg, Sargans, Werdenberg, Sax et la haute vallée du Rhin dans le *canton de la Linth* ; Appenzell avec la ville et la campagne de Saint-Gall, le bas Toggenburg et la basse vallée du Rhin dans le *canton du Säntis* (1). Les *bailliages libres* et le comté de Baden furent distraits de Zoug et formèrent le *canton de Baden.* Le commissaire français Lecarlier avait déjà enlevé à Berne l'Oberland, qui apparaît à cette époque comme canton particulier.

Mais on ne put sauver ainsi la Constitution. L'influence du *parti du privilège*, comme on a appelé les partisans de l'ancien état de choses, trouvait son principal appui dans les actes de ceux qui jouaient le rôle de protecteurs du gouvernement helvétique. Les procédés des commissaires français étaient bien faits pour détourner des institutions nouvelles les sympathies de la population. Ce fut Bonaparte qui apporta un accommodement aux tendances fédéralistes, et, reconnaissant avec une grande sagacité le désaccord qui existait entre le nouvel état de choses et la tradition suisse, il mit ces tendances au service de ses propres plans.

A la fin d'avril 1801, le Premier Consul de la République française remit aux députés suisses, à la Malmaison, un *projet de constitution* qui faisait à la souveraineté cantonale des concessions de la plus haute

(1) Strickler, *Lehrbuch der Schweizergeschichte*, p. 445.

importance. La plupart des cantons réapparaissent sous leur ancienne forme : ainsi Zurich, Lucerne, Uri, Schwyz, Unterwalden, Zoug, Soleure et les Grisons. L'Oberland est réuni à Berne. Par contre, Vaud et l'Argovie occidentale en demeurent séparés ; ce dernier territoire forme avec Baden et le haut de la vallée de Frick le *canton d'Argovie*. Glaris s'accroît de Werdenberg, Sargans, Gaster, Utznach et Rapperswil ; Appenzell, de la ville et de la campagne de Saint-Gall, du Toggenburg et de la vallée du Rhin ; Schaffhouse, de la Thurgovie. Les bailliages italiens avec Mesocco sont érigés en canton (1). Morat et Schwarzenburg appartiennent à Fribourg, le bas de la vallée de Frick à Bâle. L'union du Valais avec un autre canton restait réservée Ce projet de la Malmaison fut accepté provisoirement le 29 mai par le Conseil législatif, mais la Diète helvétique le condamna ensuite comme : « un mélange de deux formes de gou« vernement, dont aucune ne domine (2), » et élabora un nouveau *projet* qui porte la date du 24 octobre. La Diète, composée en majeure partie d'unitaristes, désirait notamment attribuer au pouvoir central, contrairement au projet de la Malmaison, la disposition des biens nationaux, l'entretien des routes stratégiques et la concession du droit de cité helvétique, et elle prescrivit le rachat des dîmes et rentes foncières contre une modique indemnité. Nous trouvons dans cette Constitution, outre les noms des treize cantons anciens, ceux de *Thurgovie*, *Argovie*, *Vaud*, *Rhétie*, *Tessin* et *Valais*.

Bonaparte, irrité de ce que le Valais, qu'il désirait à cause de la route du Simplon, ne lui fût pas cédé

(1) Henne-Amrhyn, *Geschichte des Schweizervolks und seiner Kultur*, t. III, p. 128.
(2) Cf. Blumer, *Bundesstaatsrecht*, t. I, p. 23.

par la Diète, laissa alors les fédéralistes faire un coup d'Etat et prendre le gouvernail en main, mais il imposa aussitôt des conditions aux vainqueurs, et obtint le 27 février 1802 l'acceptation d'une Constitution qui renfermait les dispositions essentielles du projet de la Malmaison et ne satisfaisait aucun parti. Quoique l'Etat fût un Etat unitaire, le pouvoir central ne possédait point de véritable sphère d'action, particularité qui permet à Blumer de signaler dans cette Constitution le contraste le plus prononcé avec la Constitution fédérale de l'année 1848 (1). Nous y trouvons les treize cantons anciens en majeure partie dans leurs anciennes limites, cependant Berne sans le pays de Vaud ni l'Argovie occidentale, mais avec Schwarzenburg et la partie romande du pays de Gessenay (*Saanen*), Uri augmenté de la Val Leventina (*Livinenthal*), Schwyz avec Gersau, Unterwalden avec Engelberg. Pour la première fois Saint-Gall apparaît dans ses limites actuelles, composé des parties suivantes, souvent ballottées de côté et d'autre : Saint-Gall ville, Saint-Gall campagne, Toggenburg, vallée du Rhin, Sax, Gams, Werdenberg, Sargans, Gaster, Utznach et Rapperswil. A ces cantons s'ajoutent Thurgovie, Argovie, Baden reconstitué, Vaud, les Grisons, le Tessin, le Valais.

Cette Constitution, que plusieurs cantons n'acceptèrent point, ou n'acceptèrent qu'avec des réserves, et que d'autres ne mirent point aux voix, n'eut pas non plus une longue existence. Les unitariens entreprirent contre elle un coup d'Etat et firent dans une assemblée de notables la *Constitution du* 20 *mai* 1802 (2). Celle-ci distingue entre l'administration générale de l'Etat et l'administration particulière cantonale ; elle

(1) *Bundesstaatsrecht*, t. I, p. 28.
(2) Cf. Hilty, *Oeffentliche Vorlesungen über die Helvetik*, p. 452.

prescrit l'élaboration de lois uniformes sur le droit pénal, la procédure criminelle, le régime forestier, le commerce, le droit civil et la procédure civile, l'introduction des deux dernières devant d'ailleurs être laissée à l'appréciation de chaque canton ; en outre, elle met à la charge de l'Etat la fondation d'une grande Ecole d'enseignement supérieur des sciences.

Les limites des cantons sont déplacées à nouveau : Baden et Saint-Gall n'existent plus, Glaris et Appenzell s'agrandissent de plusieurs parties des anciens cantons de la Linth et du Säntis, la Val Leventina appartient au Tessin, Zoug reçoit une partie des *bailliages libres*, on attribue à Vaud les anciens bailliages d'Avenches et de Payerne, que la première Constitution helvétique avait adjugés à Fribourg. Le Valais est arraché à la Suisse par Napoléon.

Ce nouvel œuvre constitutionnel ne consolida pas davantage la situation, mais c'est un point de repère pour nos études. La Constitution de mai 1802 est la première sur laquelle le peuple suisse ait émis un vote; avec elle le *referendum constitutionnel* entre chez nous, comme dix ans auparavant en France, dans le cercle des institutions de l'Etat. Préparée par des notables, la Constitution fut soumise au vote de tous les citoyens âgés de plus de vingt ans. La votation avait lieu dans les communes, et les votants pouvaient pendant quatre jours s'inscrire pour l'acceptation ou le rejet sur les registres du secrétariat. On décida que les abstentionnistes seraient comptés comme acceptants. C'est seulement à cette disposition que la Constitution doit son acceptation. 72.453 citoyens répondirent affirmativement, 92.423 négativement à la question posée ; 167.172 s'abstinrent. En comptant les abstentionnistes comme acceptants, le Petit Conseil pouvait déclarer la constitution « loi fondamentale de l'Etat adoptée par

« la grande majorité des citoyens ayant droit de vote (1). »

C'est ainsi que pour la première fois une votation eut lieu sur le territoire suisse tout entier en comptant les votes individuels au domicile des votants, probablement sans que l'on vît alors dans un mode de votation que l'on était resté si longtemps sans découvrir rien autre que la chose la plus simple du monde. La nouvelle Constitution n'apporta pas un plus ample développement aux formes du droit populaire ; l'*initiative* lui demeura étrangère, et elle n'organisa pas même, comme on l'avait fait à la même époque en France, un *referendum* sur les lois.

(1) Hilty, *Oeffentliche Vorlesungen über die Helvetik*, p. 441 et suiv.

CHAPITRE II

La législation populaire dans la période de la régénération.

Avec la Constitution centraliste dont nous venons d'exposer l'élaboration était venu le moment où Napoléon pouvait faire payer aux unitariens leur opposition au projet de la Malmaison. En retirant soudainement ses troupes, il donna le signal du soulèvement des fédéralistes. Favorisés par la fortune des armes, ceux-ci contraignirent le gouvernement helvétique à fuir de Berne à Lausanne et convoquèrent une Diète spéciale à Schwyz pour le 27 septembre. Le *Projet de Constitution fédérale* que cette Diète élabora aussitôt fournit la preuve que les amis de l'ancien état de choses avaient eux aussi beaucoup appris du temps. A l'exception des Bernois, ils reconnurent sans ambages l'égalité de droits entre les villes et les campagnes ; ils entendaient, à peu près comme Charles Louis de Haller l'avait proposé dans un écrit publié dès 1799 sur ce sujet (1), établir un Conseil fédéral dans lequel chaque canton serait représenté par un

(1) *Ideen über die Einrichtung und die Befugnisse eines allgemeinen eidgenössischen Bundes-Raths oder über die Befestigung des Schweizerischen Staatenbundes.*

membre élu par lui, et qui choisirait le Président parmi ses membres. Ce Conseil avait d'après le projet la direction des affaires étrangères, et, en outre, la surveillance des affaires militaires, le droit de proposer des ordonnances d'utilité générale, le droit de médiation en cas de différend entre cantons ou de désordres survenus dans un canton. Pour pourvoir à ses dépenses, on devait mettre la Confédération en possession de différents droits régaliens et domaniaux.

Mais, comme il l'avait déjà fait auparavant, à eux et aux unitariens, Napoléon fit alors connaître aux fédéralistes sa puissance. Non pas par amitié pour l'un ou l'autre parti, mais bien pour maintenir la Suisse dans une visible dépendance et l'arracher à l'influence de ses adversaires, « l'habile sire (*der kluge Herr*) », comme l'appelle plaisamment Zschokke, interposa sa médiation, qu'un pays petit et épuisé ne pouvait repousser. L'*Acte de médiation du* 19 *février* 1803 clôt pour un temps assez long les luttes qui, en cinq années à peine, avaient mis au jour sept constitutions ou projets de constitution y compris l'Acte de médiation lui-même (1). De quel esprit était pénétrée l'œuvre du Médiateur, c'est ce que nous apprend déjà le mémorable discours qu'il tint le 12 décembre 1802 à Saint-Cloud devant les députés suisses.

« Plus j'ai réfléchi sur la nature de votre pays, » dit-il, « plus a été forte en moi la conviction, inspi-
« rée par la diversité des éléments qui le composent,
« qu'il est impossible de le soumettre à l'uniformité :
« tout vous conduit au fédéralisme. Quelle différence

(1) A l'exception du projet de la Diète de Schwyz, ils sont tous réimprimés, avec le Pacte fédéral de 1814, dans l'ouvrage, devenu rare, de Troxler, *Die sieben Bundesverfassungen*. La Constitution de la République helvétique et l'Acte de médiation se trouvent encore dans la IIe partie de la *Geschichte des Bundesrechtes* de Bluntschli (pièces justificatives), p. 503 et suiv.

« n'y a-t-il pas entre vos montagnards et vos cita« dins ? Deviez-vous donc contraindre les cantons « démocratiques à vivre sous le même gouvernement « que les villes, ou pouviez-vous songer à instituer à « Berne une démocratie pure ? L'Etat unifié a besoin « d'une force armée permanente ; celle-ci veut une « solde, et vos finances ne sauraient y suffire sans « impôts accablants. Votre peuple ne supporte que « difficilement les impôts : si vous voulez lui donner « satisfaction, il faut le charger modérément et ne « point lui donner d'armée permanente.

« La Suisse ne peut plus jouer parmi les Etats de « l'Europe un rôle aussi important qu'à l'époque où « elle n'avait point de voisins puissants, où la France « était divisée en soixante seigneuries et l'Italie en « quarante. Alors une seule de vos villes valait un duc, « et le courage de vos peuples la moitié d'une armée. « Aujourd'hui il en est autrement. La France possède « une armée de 500.000 hommes de troupes bien dis« ciplinées, l'Autriche une de 300.000, la Prusse « une de 200.000. Auprès de tant de puissance, la « Suisse disparaît, et il ne lui reste plus qu'à bien « administrer ses intérêts intérieurs. Vous n'avez « aucun rôle actif à jouer en Europe. Il vous faut le « repos, l'indépendance, et une neutralité reconnue « par toutes les puissances qui vous entourent. Depuis « que le Valais est séparé de vous et que le Simplon « est ouvert à la France, rien ne s'oppose plus à ces « besoins.

« Vous possédez trop peu d'hommes distingués « pour former un gouvernement central. Il vous serait « déjà assez difficile de trouver un bon *Landammann*. « Moi, que d'heureux événements ont appelé à la tête « du gouvernement français, je me tiendrais pour« tant pour incapable de gouverner les Suisses. Si le « premier *Landammann* était de Zurich, les Bernois

« seraient mécontents. Nommez-vous un Bernois, les « Zurichois maugréent. Nommez-vous un protestant, « tous les catholiques regimbent, et *vice versa*. Nom- « mez-vous un homme riche, il excite l'envie ; nom- « mez-vous un homme plein de mérite mais sans for- « tune, il faut le payer cher pour qu'il jouisse de quel- « que considération.

« Et quand vous devriez trouver tout ce qu'il faut « ainsi désirer, si je demandais à votre *Landammann* « une chose qu'il ne voulût pas m'accorder, je le « menacerais d'un envoi de 200.000 hommes, et il fau- « drait bien qu'il obéît. S'il faut au contraire que je « m'adresse au canton en particulier, la décision est « renvoyée d'une autorité à l'autre, chacune décline « sa compétence à mon égard et me répond : *Viens « manger nos montagnes* ! A la fin il faut convoquer « la Diète : cela prend deux mois de temps, et pen- « dant ce délai l'ouragan passe et vous êtes sauvés. « C'est là qu'est la vraie politique de la Suisse.

« Je vous parle comme si j'étais moi-même Suisse : « pour les petits Etats la fédération a des avantages « incomparables. Je suis moi même un enfant des « montagnes ; je connais l'esprit qui y prend sa « source. Simplement point d'unité, point de troupes, « point de finances centrales, point d'impositions cen- « trales, point d'agents diplomatiques auprès des « autres puissances, et vous aurez déjà épargné là « plusieurs centaines de mille francs ! Il faut que la « Suisse se borne à bien administrer ses affaires inté- « rieures ; il faut qu'elle jouisse de la triple égalité « des cantons entr'eux, des habitants des villes « entr'eux, des habitants des villes et de ceux de la « campagne, et que pour le reste elle se confie à l'ami- « tié de la France.

« Pour obtenir votre indépendance et votre neutra- « lité, il est indispensable d'organiser rapidement et

« avant tout vos cantons à peu près suivant le mode
« antérieur, mais cependant avec de telles modifica-
« tions et sur de telles bases, que tous les cantons
« jouissent de droits politiques égaux, et que les villes
« renoncent à leurs privilèges à l'égard de leurs
« anciens sujets et les familles patriciennes aux leurs
« à l'égard de leurs combourgeois. Les organisations
« cantonales, je le répète, doivent être fondées sur les
« mœurs, la religion, les intérêts et les opinions de
« chaque canton pris en particulier (1). »

Il n'est point trop difficile de séparer dans ces paroles le vrai d'avec le faux, bien qu'ils soient habilement mêlés ensemble. Le point saillant, c'est ce que Napoléon appelait l'*amitié de la France*, et que nous pouvons caractériser bien mieux par l'expression *suzeraineté* de la France. Laisser la Suisse devenir plus forte vis-à-vis de lui-même, c'est la dernière chose que pût faire le puissant Consul, qui continuait en ce point la politique traditionnelle des rois de France, et conseiller une politique d'économies séait mal à celui qui demandait à un pays indépendant, par l'obligation de placer plusieurs régiments sous ses drapeaux, un si lourd impôt du sang. Le préambule de l'Acte de médiation, avec son ton de condescendance, dit assez ouvertement pour qui on recherche des avantages ; il y est question du penchant de la nation française pour le peuple Suisse (*pour ce peuple recommandable*), dont l'indépendance a été fondée par la France, et de l'intérêt de la France et de la République cisalpine, « dont « les frontières sont couvertes par la Suisse. »

L'Acte de médiation consacre l'existence de dix-neuf cantons souverains, à savoir, outre les treize cantons anciens, Saint-Gall, les Grisons, Argovie, Thurgovie,

(1) Tillier, *Geschichte der helvetischen Republik*, t. III, p. 335 et suiv.

le Tessin et Vaud, dans leur délimitation actuelle. Les anciennes communautés démocratiques recouvrèrent leurs *Landsgemeinden* sous quelques modifications, les anciennes communautés patriciennes reçurent une constitution représentative avec parité de droits pour la ville et la campagne. L'électorat et l'éligibilité étaient subordonnés à un cens. Les électeurs ne pouvaient choisir dans leur propre collège électoral qu'un tiers des représentants, et les deux autres tiers devaient être pris dans d'autres districts, afin que l'intelligence des villes obtînt ainsi plus d'influence. Les cantons nouveaux, excepté les Grisons, reçurent un système électoral encore plus compliqué. L'armée fédérale formée par les cantons au moyen de contingents en hommes et en argent n'était forte que d'un peu plus de 15.000 hommes. Berne, Zurich, Vaud, Saint-Gall, Argovie et les Grisons avaient chacun deux voix à la Diète, les autres cantons chacun une, mais, comme auparavant, les députés étaient liés par les instructions de leurs cantons. Les six villes de Fribourg, Berne, Soleure, Bâle, Zurich et Lucerne étaient alternativement chef-lieu (*Vorort*) pour un an. Le maire de la ville chef-lieu portait le titre de *Landammann de la Suisse*, présidait la Diète, dirigeait les affaires fédérales, pour partie tout seul, pour partie en commun avec le gouvernement de son canton, et représentait la Confédération devant les cantons et devant l'étranger. Les autorités fédérales pouvaient à la majorité des trois quarts des voix déclarer la guerre, faire la paix et conclure des traités d'alliance. La Diète passait les traités de commerce, homologuait les tarifs de douane, concluait les capitulations militaires, autorisait ou interdisait les enrôlements ; elle disposait de l'armée fédérale, nommait son commandant en chef, intervenait en cas de différends intercantonaux ou de troubles dans les cantons, et pouvait

citer les autorités cantonales qui contrevenaient aux lois devant une cour de justice composée des présidents des tribunaux criminels de tous les autres cantons. Le Landammann avait un droit de surveillance sur les cours d'eau, les routes et les chemins. Dans l'intérieur des cantons, il n'y avait plus de privilèges politiques. Aucun asile ne pouvait être accordé aux délinquants poursuivis par d'autres cantons. Le libre transit des marchandises, des denrées alimentaires et du bétail était garanti. La Constitution avait également admis en principe le droit des citoyens à s'établir où ils l'entendaient ; mais plus tard *l'établi* fut exclu de la jouissance des droits politiques du canton où il s'était établi. Tandis que le service des postes était rendu aux cantons. la Diète était autorisée à établir un titre suisse pour les monnaies. Elle fit usage de cette faculté en arrêtant que les cantons devraient en frappant les monnaies d'argent d'un franc et au-dessus prendre pour base le franc suisse, valant un franc et demi de France. Les droits de douane, très limités à l'origine, s'accrurent ensuite, sous l'influence de la politique napoléonienne qui contraignit les Suisses à prohiber l'importation des produits manufacturés anglais, et, pour subvenir aux frais d'exécution de cette prohibition, à mettre un droit d'entrée sur toutes les marchandises. Dans le même ordre d'idées, il convient de noter que la Suisse fut obligée de prendre le sel à grand prix chez ses voisins de l'Ouest, ce qui fit dire à la voix populaire que l'alliance avec la France était *salée*.

Napoléon avait vraiment fait de la Suisse un Etat vassal. Il disait lui-même : « Jamais je ne souffrirai « en Suisse d'autre influence que la mienne, quand « il m'en coûterait cent mille hommes ; vis-à-vis de « moi votre neutralité est un mot vide de sens ; elle « ne peut vous servir que tant que je le veux ». Plus

cyniques encore étaient les expressions d'un sénateur qui dit un jour à des notables suisses : « Vous n'avez « pas besoin de culture intellectuelle, vous n'avez à « vous préoccuper que de bons pâturages pour « engraisser vos vaches ».

Mais rien ne met mieux en lumière le caractère de ce protectorat que la confiscation par Napoléon de la vallée des Dappes à l'Ouest du pays de Vaud en 1805, et de Neuchâtel en 1806. En 1810 le canton du Tessin fut en partie occupé par des troupes italiennes, et l'Empereur donna à entendre que le territoire situé au sud des Alpes serait incorporé au royaume d'Italie.

Malgré ses tendances rétrogrades, l'Acte de médiation, surpassant de beaucoup en libéralisme les habitudes gouvernementales d'avant 1798, a recueilli mainte approbation et apporté plus d'un bienfait. De nombreux concordats entre les cantons, les droits mêmes, vraiment remarquables, du pouvoir fédéral, la manifestation de l'esprit de solidarité fédérale dans la grande œuvre de la correction de la Linth, tout cela laissait encore place à l'espoir que la Confédération regagnerait en concorde et en force ce qu'elle avait perdu dans les siècles précédents.

Ceux qui s'attribuaient complaisamment le rôle de dignes descendants des anciens Confédérés avaient-ils à cœur la fondation d'une cité forte et vraiment libre ? se préparaient-ils seulement à reconquérir les privilèges qui furent encore tolérés dans la période qui suivit la Révolution ? C'est ce que devaient bientôt montrer les luttes constitutionnelles des années 1813-1815. Ce n'est pas le relèvement de la Confédération humiliée, mais son abaissement encore plus profond, qui suivit la chute du Protecteur. Les cantons anciens réclamèrent la restauration d'une souveraineté cantonale puissante au-delà de toute mesure ; plusieurs,

Berne en tête, exigèrent même le rétablissement de leurs anciennes limites et émirent des prétentions à des droits qui, s'ils n'étaient pas identiques à ceux qu'ils avaient autrefois possédés, leur ressemblaient du moins beaucoup. Il était réservé à l'étranger de sauver l'existence des cantons récemment créés ; c'est seulement quand le Congrès de Vienne, sous l'influence de l'empereur Alexandre, l'élève du Vaudois Laharpe (1), eut promis la neutralité de la Suisse sous la condition *sine qua non* que les dix-neuf cantons seraient maintenus tels qu'ils avaient existé sous l'Acte de médiation, que les réactionnaires se résignèrent à l'inévitable. Les Alliés ajoutèrent à la liste des dix-neuf trois nouveaux cantons : le Valais; Genève, qui s'accrut dans la suite de quelques communes savoyardes ; et Neuchâtel, replacé sous la domination de la Prusse ; Berne obtint la ville de Bienne et la majeure partie de l'évêché de Bâle, pendant que des parties plus petites de cet évêché étaient dévolues à Bâle et à Neuchâtel. Les Grisons reçurent quelques années plus tard la seigneurie autrichienne de Räzüns, mais protestèrent en vain contre l'incorporation de la Valteline, de Chiavenna *(Cleven)* et de Bormio *(Worms)* dans le royaume Lombard-Vénitien (2). Le nombre des cantons s'éleva ainsi à vingt-deux ; ils jurèrent tous ensemble, le 7 août 1815, un *Pacte fédéral* (*Bundesvertrag*), maigre création de la *Longue Diète*.

Dans le Pacte fédéral, la Confédération n'apparaît plus comme l'essentiel, ce qui existe depuis longtemps : les cantons s'unissent entr'eux, comme s'ils

(1) Sur les relations de Laharpe et de l'empereur Alexandre, v. plus haut, p. 80.

(2) L'acte de reddition de Räzüns est réimprimé dans Usteri, *Handbuch des schweizerischen Staatsrechts*, p. 112, et la protestation des Grisons *ibid.*, p. 61.

n'avaient jamais auparavant formé de Confédération, « par la présente alliance, pour la défense de leur « liberté, de leur indépendance et de leur sécurité « contre toutes les attaques des puissances étran- « gères, et pour le maintien de l'ordre et de la paix « publique à l'intérieur ». L'Etat fédéral, tel que le connaissait l'Acte de médiation, est devenu une confédération d'Etats. A la Diète le plus grand des cantons vaut juste autant que le plus petit, chacun possède une voix. Cette autorité suprême a une armée fédérale et une caisse militaire fédérale à sa disposition ; elle élit le général et les colonels fédéraux, nomme des agents diplomatiques et passe des traités de commerce ; elle déclare la guerre et conclut la paix et les alliances. Dans ces trois derniers cas les trois quarts des voix sont requis pour sa décision. Dans l'intervalle de ses sessions, le gouvernement du *Vorort* ou canton directeur, qui alterne entre Zurich, Berne et Lucerne, dirige les affaires ; la Diète peut lui adjoindre à cet effet des *représentants fédéraux* désignés par elle. C'est en vain que Bâle, n'attendant le salut que d'une autorité fédérale, avait vigoureusement combattu l'institution d'un *Vorort* alternatif (1). Les cantons peuvent conclure des capitulations militaires sans autorisation de la Diète ; il leur suffit de lui en donner connaissance. Les alliances particulières *(Sonderbünde)* entre différents cantons ou avec l'étranger ne sont pas expressément interdites, mais seulement astreintes à ne point porter préjudice à la Confédération ou aux droits des autres cantons, réserve qui laisse la porte grande ouverte à l'arbitraire. Les différends entre les

(1) *Schweizerischer Volksfreund*, n° 284 (30 novembre 1876), compte-rendu d'une conférence du Dr. Wieland, *Basels Antheil am Bundesvertrage von* 1814.

cantons doivent être tranchés par des arbitres pris dans les cantons non intéressés ; en cas de nécessité, la Diète peut nommer le président du tribunal arbitral. En cas de dangers extérieurs ou intérieurs, chaque canton a le droit « d'inviter ses confédérés à « une attention fidèle *(die Mitstände zu getreuem « Aufsehen aufzufordern)*... Lorsque des troubles éclatent dans un canton, le gouvernement peut prendre « d'autres cantons à son aide, mais le canton directeur doit en être aussitôt informé ; si le danger « persiste, la Diète prendra sur la demande du gouvernement les mesures ultérieures... Dans le cas « d'un péril soudain du dehors, le canton menacé « peut bien prendre d'autres cantons à son aide, mais « il doit en être aussitôt donné connaissance au canton directeur; celui-ci est tenu de convoquer la « Diète, qui a le droit de prendre toutes les dispositions nécessaires à la sécurité de la Confédération ». Quant au droit de libre établissement, il n'en est plus question. Les droits de douane sont garantis ; seule, la levée de nouveaux droits est subordonnée à l'assentiment de la Diète. Le libre transit des marchandises subit des restrictions. La Confédération garantit aux couvents leur maintien et leurs propriétés, bien que d'ailleurs toutes les questions d'administration intérieure soient laissées à l'appréciation des cantons.

Si quelques décisions de la Diète ont interprété les paragraphes du Pacte fédéral dans le sens du développement vers le mieux, et si de nombreux concordats (traités intercantonaux) ont cherché à réaliser d'utiles innovations, c'était pourtant en somme un esprit étroit, une conception bornée, qui dominait cette époque, celle de la Restauration. En 1822, Müller-Friedberg s'élève contre les longues séances de la Diète : « C'est à donner la nausée, qu'il faille sous « le nom de patrie écouter et combiner vingt-deux

« intérêts différents, — et à la fin plus d'un dans les « cantons rafle une idée comme eût fait quelqu'un « qui n'aurait pas la moindre notion du grand détail « de la grande délibération (1) ». Et, bien des années plus tard, mais toujours sous l'empire du Pacte fédéral, Baumgartner s'écriait : « La Patrie n'est dans les « assemblées suisses que l'écriteau, le tronc d'aumône « où l'on jette le liard tout usé, pour pouvoir d'autant « plus décemment en garder des centaines de milliers « dans sa poche cantonale (2) ».

En matière postale, en matière monétaire, au sujet de l'autorisation d'établissement, où la centralisation eût été si bien à sa place, tout ou presque tout fut laissé à l'appréciation des Etats particuliers. Mais ce n'était pas seulement l'absence d'un pouvoir fédéral protégeant les intérêts généraux que l'on avait à déplorer : le peu de bons principes qu'avait maintenu le Pacte fédéral était impunément méconnu par les cantons. Il n'y avait à la vérité plus de pays sujets ; mais la disposition portant que la jouissance des droits politiques ne pourrait être le privilège exclusif d'une classe était restée lettre morte. Le patriciat saisit les rênes du gouvernement et rafraîchit, en faisant lourdement l'important, le souvenir de sa grandeur passée. A Berne la ville avait 200 représentants au Grand Conseil, et toute la campagne seulement 99 ; à Lucerne la ville et la campagne en avaient chacune 50, bien que celle-ci fût cinq fois plus peuplée. A Zurich le Grand Conseil était composé de la manière suivante : chacune des treize corporations de la ville de Zurich nommait deux conseillers, la corporation de Winterthur cinq, et chacune des 51 corporations de la campagne un, chaque conseiller étant choisi parmi les

(1) Jakob Baumgartner, *Erlebnisse auf dem Felde der Politik*, p. 17.
(2) *Ibid.*, p. 16.

membres de la corporation, et le Grand Conseil lui-même nommait les 130 autres conseillers ; n'étaient éligibles que les contribuables imposés à raison d'un capital de 10.000 francs. Le Grand Conseil de Fribourg se composait de 108 patriciens, 4 petits bourgeois de la ville et 8 bourgeois de la campagne. Dans le canton de Thurgovie le peuple n'élisait directement que 32 membres du Grand Conseil, et les 68 autres étaient nommés par trois collèges électoraux, dans chacun desquels le Petit Conseil pouvait exercer une influence décisive. A Schwyz le district du chef-lieu élisait 60 membres du Conseil unique, et tous les autres ensemble 36. Les habitants du haut Valais s'attribuaient à eux-mêmes un plus grand nombre de voix qu'aux habitants, plus nombreux, du bas Valais. Beaucoup de fonctions publiques étaient à vie et accessibles seulement à quelques-uns. Si les emplois de l'Etat étaient mal rétribués, ce n'était pas pour dégrever le peuple, mais pour les réserver aux riches. L'attitude de la Confédération à l'extérieur n'était d'ailleurs pas plus glorieuse qu'au temps de Napoléon. Après quelque résistance, Diète et cantons cédaient humblement aux menaces des puissances réactionnaires qui réclamaient le bannissement des réfugiés. Les aristocrates mirent même à profit les circonstances, non seulement pour bâillonner la presse dans la discussion des affaires européennes, mais encore pour aggraver la censure qui avait été rétablie dès l'époque de la Médiation. Même Müller-Friedberg, que nous avons cité plus haut, *Landammann* de Saint-Gall, et l'un des hommes d'Etat les plus cultivés de cette époque, note qu'il ne souffrait aucune concurrence à son propre journal, surtout de la part de ses subordonnés (1). Le maire de Berne Fischer, esprit

(1) Henne-Amrhyn, *Geschichte des Schweizervolkes und seiner Kultur*, t. III, p. 226.

remarquablement doué, n'eut pas honte d'ouvrir la Diète de l'année 1830, tenue à Berne, par un discours où il appelait la presse un triste métier (*elendes Gewerbe*) qui spécule sur la joie du mal (*Schadenfreude*) ou sur l'envie pour la satisfaction des passions ou pour l'amour du gain (1).

C'est alors que la Révolution de Juillet vint tout d'un coup agiter les esprits. Nous entrons dans la *période de la régénération*. Plus fortunée qu'au temps de l'*Helvétisme*, la Confédération parvint grâce à ce puissant essor à la rénovation de son existence par les qualités particulières du peuple suisse. La vérité contenue dans le mot qu'on prête à von Wattenwyl peu après l'établissement du Pacte fédéral : *Notre pauvre boutique est pourrie*, dut paraître éclatante à l'altière aristocratie. « Le coq a chanté, l'aurore point, » s'écriait alors le Thurgovien Bornhauser. Nouvel Attinghausen, Bonstetten, alors chargé d'années, écri« vait : Zschokke ! Zschokke ! n'avons-nous pas tous « grandi d'une coudée il y a quinze jours ? Le dernier « jour de Juillet n'est-il pas le commencement d'une « nouvelles grande époque de l'humanité ? » Et à la réunion d'Uster, devant l'imposante assemblée des citoyens de Zurich, Guyer caractérisait les aspirations nouvelles en demandant, comme une exigence de l'époque, que « nous et nos descendants nous soyons « bien gouvernés, non point par grâce, mais en vertu « du droit. »

Nombre de cantons modifièrent leurs Constitutions ; ils proclamèrent le principe de la souveraineté du peuple, l'égalité de droits entre les villes et les campagnes, qui fut réalisée, sinon complètement, du moins en grande partie ; et encore l'élection

(1) Baumgartner, *Die Schweiz in ihren Umgestaltungen und Kämpfen von 1830-1850*, t. I, p. 10.

directe des membres du Grand Conseil, la séparation des pouvoirs, le droit de pétition, la liberté de la presse, la liberté de l'industrie, des dispositions plus libérales sur le droit d'établissement et une plus large participation de l'Etat au développement de l'instruction publique. A Fribourg on réclama une représentation établie « en tenant compte à la fois « de la population et du degré d'instruction (1). »

Une partie du canton de Schwyz se sépara momentanément de l'autre, parce qu'elle ne jouissait pas des mêmes droits que celle-ci, et prit le nom de *Schwyz, pays du dehors* (*Schwyz äusseres Land*) ; une séparation définitive eut lieu en 1832, pour la même raison, entre Bâle-ville et Bâle-campagne, et Bâle est resté depuis lors divisé en deux demi-cantons, comme l'étaient déjà Unterwalden et Appenzell.

Il est à peine besoin d'indiquer expressément que dans des conditions semblables à celles que nous avons exposées le *referendum* constitutionnel suisse s'était entièrement rouillé et qu'un milieu favorable à la législation populaire ne fut institué que lorsque la régénération lui eut ouvert la voie. Elle enleva peu à peu aux Petits Conseils des cantons à constitution représentative l'initiative des lois, qu'ils possédaient presque partout exclusivement ou sauf de rares dérogations, et la mit entre les mains des Grands Conseils, — réforme qui, pour ne point sortir du cadre du système représentatif, n'en était pas moins grave, car elle marque un degré de l'échelle des idées démocratiques. Les noms seuls de *Grands* et de *Petit Conseils*, ceux-ci ayant la prééminence, ne rappellent-ils pas la forme de gouvernement des villes ? Le système représentatif était un reflet de celle-ci, bien qu'il acordât au peuple une représen-

(1) Müller-Friedberg, *Schweizerische Annalen*, t. III, p. 495.

tation plus considérable, et que de nombreuses libertés eussent été introduites dans le pays avec la Révolution. Une partie du pouvoir fut donc alors transférée du Petit au Grand Conseil. Les aspirations de plusieurs hommes politiques allaient plus loin : ils réclamaient la remise du pouvoir législatif au peuple.

Le mouvement qui, le premier pendant cette période, se fit le porte-parole de l'idée de la législation populaire, est celui de l'année 1831 dans le canton de Saint-Gall. Tandis que la crise constitutionnelle de Zurich, qui avait éclaté à la réunion d'Uster, avait eu pour principale occasion de mauvaises conditions économiques et voulait surtout les faire disparaître, la réforme saint-galloise a affecté surtout les formes constitutionnelles et a mis plus d'application à les développer. Non seulement elle imprima à la représentation un autre caractère, mais encore elle présenta à nos cantons à système représentatif une institution nouvelle, le *veto*. Ce n'est cependant point dans cette création que réside son principal mérite : c'est elle qui, pour la première fois dans la Confédération, conduisit la lutte de la démocratie pour le *referendum* sur les lois et pour l'*initiative*, et cela d'une manière si féconde pour l'esprit, qu'il est dû à cette lutte une place d'honneur dans l'histoire de l'esprit politique.

Après les événements de Saint-Gall, le *veto* a été introduit en 1832 à Bâle-campagne et en 1841 à Lucerne, et sa plus ample expansion n'a été empêchée que par cette circonstance qu'on s'en servit dans ce dernier canton pour amener la chute des libéraux, sur quoi les autres cantons libéraux ne purent se résoudre à lui accorder une place dans leurs institutions. L'adoption du *veto* par le Valais dans la Cons-

titution du 30 janvier 1839 (1) peut être dans une certaine mesure considérée comme le remplacement d'institutions anciennes ; cette Constitution ne vécut d'ailleurs que quelques mois. Le Valais avait en 1802, dans la constitution octroyée par Napoléon, aboli le *referendum*, mais donné au bas Valais l'égalité de droits avec le haut Valais, et décidé que les membres du conseil législatif, la *Diète générale*, seraient élus proportionnellement à la population (2). En 1815 le *referendum* fut établi, mais dans une forme inférieure à l'ancienne, car ce n'étaient point tous les citoyens, mais seulement les conseils de dixains, et dans certains cas aussi les conseils communaux, qui concouraient à la votation (3). La Constitution du 3 août 1839 (4) et celle de l'année 1844 (5) sont les premières qui contiennent le *referendum* dans sa forme moderne : ce sont tous les citoyens qui décident dans les assemblées primaires sur les lois, les capitulations militaires, les résolutions financières et la concession du droit de cité cantonal.

Voici quelle était la forme du *veto* dans les quatre cantons que nous venons de nommer. Le *veto* de Saint-Gall s'appliquait à toutes les parties de la législation civile et criminelle ainsi qu'à tous les traités concernant ces domaines juridiques, aux lois générales d'impôt et aux lois sur l'administration communale et les matières militaires. Les lois entraient en vigueur 45 jours après leur promulgation si le peuple ne refusait point de les accepter. Ce refus se manifestait de la manière suivante. Cinquante citoyens d'une commune pouvaient requérir la tenue d'une assemblée

(1) Art. 72.
(2) Constitution, art. 31 et 32.
(3) Constitution, art. 20.
(4) Art. 67.
(5) Art. 71.

de la commune ; si dans cette assemblée le projet était accepté par la majorité, on comptait tous les citoyens de la commune, y compris ceux qui l'avaient repoussé, comme acceptants ; si au contraire la majorité se prononçait contre le projet, on comptait comme opposants ceux qui avaient voté *contre*. Ceux qui ne paraissaient pas à l'assemblée étaient comptés comme acceptants. Si dans tout le canton le nombre des opposants atteignait la majorité des électeurs, le projet était repoussé (1). La Constitution de Bâle-campagne disposait qu'une loi ne serait valable que si elle n'avait point été repoussée, dans un délai de deux semaines à partir de sa publication, par les deux tiers au moins du peuple souverain, faisant connaître leurs motifs par écrit adressé au Conseil (*Landrath*) (2). A Lucerne appartenaient au domaine du *veto* les lois, alliances et traités, ainsi que l'institution de nouvelles personnes morales. Entre le quarantième et le cinquantième jour après la publication de la loi ou du traité, le Conseil d'Etat (*Regierungsrath*) désignait un jour où les citoyens pouvaient tenir des assemblées de *veto* dans les communes où le sixième des citoyens en avait fait la demande. Si la majorité des électeurs du canton se prononçait pour le rejet, la loi ne pouvait entrer en vigueur (3). Enfin la Constitution valaisane du 30 janvier 1839 a donné à un *nombre indéterminé de citoyens* le droit d'user du *referendum* sous la présidence du maire de la commune : dès qu'un nombre quelconque de citoyens en fait la demande, le maire est tenu de convoquer une assemblée des citoyens de la commune et de demander qui fait opposition à la loi.

(1) Constitution, art. 135-141. — Cf. *Zusammenstellung der Ergebnisse der Volksabstimmungen im Kanton St. Gallen* 1831-1894 (par le secrétaire du gouvernement Otmar Müller), p. 81 et suiv.

(2) Art. 40.

(3) Constitution, art. 36-38.

Le canton de Zoug enleva en 1874 le pouvoir législatif à la *Landsgemeinde* et ne lui laissa que l'élection des magistrats. Vaud adopte en 1845 le *referendum* facultatif et l'initiative. Berne, où le *referendum* était depuis des siècles tombé dans l'oubli, l'accueille en 1846, également à titre facultatif, dans sa Constitution. Par contre, les efforts pour l'introduction du *veto* échouent en 1842 au Grand Conseil de Zurich.

Dans la série de ces évènements je crois devoir une attention particulière aux luttes constitutionnelles de Saint-Gall, de Zurich et de Vaud. C'est à Saint-Gall que la législation populaire fut pour la première fois et le plus énergiquement soutenue pendant la période de la régénération, les efforts de Zurich sont importants comme précurseurs d'un mouvement décisif ultérieur, et c'est dans le pays de Vaud que la lutte donna les plus heureux résultats.

CHAPITRE III

L'introduction du *veto* à Saint-Gall.

Lorsqu'en opposition au système bureaucratique de gouvernement la pensée se fit jour qu'il fallait élever le peuple à la souveraineté effective, les directeurs du parti populaire saint-gallois aperçurent d'abord l'instrument approprié dans le *referendum* fédératif, bien que dans l'intervalle les expériences françaises et helvétiques l'eussent ruiné théoriquement. Ils réclamaient en outre des réformes telles que la réduction du Grand Conseil à cent membres et l'élection par le peuple des tribunaux supérieurs eux-mêmes. A la tête des démocrates étaient Diog, Eichmüller, Graf. Le premier était le philosophe et l'orateur parlementaire du parti ; le second, cabaretier et « lecteur assidu de « la Bible », était l'homme du peuple, *démocrate jusqu'à la mort*, comme il se désignait lui-même ; le troisième était un diplomate paysan qui savait aussi désarçonner en salle du Conseil des gens bien plus savants que lui (1).

(1) Cf. mon étude *Zur Geschichte der Volksrechte, st. gallische Erinnerungen an die Jahre* 1830 *und* 1831. — Dr. Anton Henne, *Die schweizerische Revolution* 1798 *bis* 1834, p. 123. — *Ein wohlmeinendes Wort eines st. gallischen Bürgers an seine Mitbürger*, p. 6. — *Ueber die neue Verfassung des Kantons St. Gallen, ein Gespräch zwischen dem Ammann und seinem Nachbar Hans Jörg*, p. 9.

Au commencement la direction dominante faisait refuser jusqu'à une déclaration formelle de la souveraineté du peuple, pour laquelle se prononcèrent au Grand Conseil deux membres seulement, Carl Curti, de Rapperswil, et Steinach, d'Utznach (1). Puis la demande d'une sanction de la Constitution par la collectivité des citoyens produisit un schisme dans les esprits. « On donnait à penser », écrit Baumgartner, « quelle singulière situation ce serait si par exemple « trois cinquièmes des assemblées de district accep- « taient la nouvelle Constitution et deux cinquièmes « la rejetaient, alors que ces deux cinquièmes pour- « raient être en population les plus forts (2) ».

Déjà, dans la brochure *Volksthümliche Ansichten oder die ganze neue Verfassung des Kantons St. Gallen*, qui parut en 1830, un *Toggenbourgeois aimant la liberté* demandait que seuls entrassent en vigueur les articles « de la Constitution et des lois » acceptés par le peuple dans les *Landsgemeinden* de district « à la majorité « des deux tiers de celle-ci (celles-ci ?)...... Par là les « membres du Petit Conseil (Conseil d'Etat) et ceux « du Grand Conseil ont, *comme tous autres citoyens*, « un droit égal à faire des projets de Constitution ou « de loi et à les soumettre à l'examen du Grand Con- « seil tout entier et, par l'intermédiaire de celui-ci, à « l'examen du peuple...... Bien observé, citoyens ! » ajoute-t-on, « les lois aussi doivent être acceptées « par le peuple, car si nous pouvions recevoir une « Constitution suivant notre désir, et si nous n'avions « rien à redire aux lois autrement que par pétition « au Grand Conseil, nous serions encore là-dessus en « aussi mauvais point qu'à présent. » La votation populaire réclamée ici, c'est une *initiative* non dégui-

(1) Henne, *Die schweizerische Revolution* 1798-1834, p. 129.
(2) Baumgartner, *Erlebnisse auf dem Felde der Politik*, p. 219.

sée, c'est le *referendum* facultatif sur la Constitution et sur les lois : dans chaque district c'est la majorité des votants qui décide, dans le canton c'est la majorité des deux tiers des votes de district, — système de *fédéralisme démocratique* qui fonctionnait, très discuté, dans le canton de Schwyz, où à côté de la *Landsgemeinde* cantonale existaient des *Landsgemeinden* de district, système aussi réclamé dans le canton d'Argovie par l'agitateur Henri Fischer, l'aubergiste de Meerenschwand, l'Eichmüller argovien, et qui par contre en Thurgovie amena Bornhauser à prendre parti contre les votations populaires comme détruisant le caractère de toutes les constitutions représentatives et faisant retomber la législation en enfance (1). D'autres publications de la même année restent bien en deçà de ces revendications capitales, quoiqu'elles traitent également le sujet de prédilection du *Toggenbourgeois libéral*. Elles veulent laisser l'initiative des lois au Conseil d'Etat et considèrent déjà comme un progrès l'attribution à chacun des membres du Grand Conseil du droit de dénoncer les vices de la législation. Elles parlent des suites de la *révolution*, de l'*anarchie*, des *charlatans* qui provoquent à l'émeute, des *aventuriers*, *intrigants*, *bêtes de proie*, — elles supplient que l'on se garde de compromettre l'indépendance du canton et de la Suisse bien-aimée tout entière, « qui par comparaison avec les autres Etats « a toujours joui d'une félicité céleste, » — elles exhortent les âmes : « Conduisez-vous en chrétiens, « dignes de ce nom vénérable ! (2) ».

(1) Steinauer, *Geschichte des Freistaates Schwyz*, t. II, p. 194. – Müller-Friedberg, *Schweizerische Annalen*, t. I, p. 462 ; t. II, p. 224 et suiv. ; t. III, p. 230. — Cf. *Wie kam das Schweizervolk aus dem Zustande der Unterthänigkeit zur Souveränität, von einem Bürger des Kantons St. Gallen*, p. 23.

(2) *Der freimüthige Unter-Toggenburger an seine lieben Mitbürger des Kantons St. Gallen*, et *Der Nachläufer des freimüthigen Unter-Toggenburgers*.

Dans le Conseil constituant, le major Félix Diog, de Rapperswil, réclamait alors la législation directe par le peuple. Il avait été officier dans les régiments suisses au service de la France. Une chanson satirique du temps l'appelle le constituant « à l'œil héroï« que et au front ferme comme un roc, beaucoup de « bruit et peu de cervelle (*mit Heldenaug' und Fel« senstirn, mit viel Geschrei und wenig Hirn*) (1), » tandis qu'une sorte d'almanach parlementaire qui paraissait alors et dont on attribuait la rédaction à Merz et à Hungerbühler lui reproche « des lectures « mal digérées », et remarque au surplus que Diog s'est mis « à la tête des sectateurs de la *Landsge« meinde*, » dont « le sentiment démocratique con« fus et les vagues tâtonnements vers les formes de « gouvernement d'Appenzell trouvent dans le collè« gue à la pensée agile un point d'attache et une « étoile directrice.... Disciple, sinon en théorie, du « moins, semble-t-il, en pratique, de l'école sensua« liste de Volney et de son *Catéchisme du citoyen fran« çais* (2), il a montré dans la plupart de ses discours « quelle conception matérialiste il s'est formée de « l'Etat et de la vie publique (3). » Par suite de relations personnelles, Diog était un admirateur de Hegel, et ses manifestations publiques présentent certains points de contact avec la philosophie hegelienne du droit (4).

Les discours de Diog méritent hautement l'atten-

(1) Baumgartner, *Erlebnisse auf dem Felde der Politik*. p. 335.

(2) C'est l'écrit en forme de catéchisme qui reçut plus tard le titre *La loi naturelle*, et dans le onzième chapitre duquel la liberté et l'égalité sont qualifiés d'« attributs physiques inhérents à l'organisation de « l'homme. »

(3) *Verzeichnis der Verfassungsräthe des Kantons St. Gallen*, Saint-Gall, 1831.

(4) Cf. Hegel, *Grundlinien der Philosophie des Rechts, oder Naturrecht und Staatsverfassung*, éd. Gans, §§ 215, 258, 260, 274.

tion. Des notes fragmentaires de Henne (1), son adversaire, où ces discours sont rapportés, il ressort assez nettement que cet avocat des droits populaires en avait saisi l'essence la plus intime et savait frapper ses opinions au coin de l'épigramme la plus aiguë. « Pour moi, » dit-il dans la discussion de la Constitution, « il s'agit avant tout du principe dont notre « œuvre doit découler. Je n'en connais qu'un. C'est la « souveraineté du peuple. Le souverain, c'est celui « qui est placé le plus haut. Sa volonté fait loi. Main« tenant quelques-uns parlent pourtant de souverai« neté représentative, ce qui n'est qu'une cession de « souveraineté. Celui qui délègue n'est plus souve« rain, et je soutiens que là où un Grand Conseil « sanctionne les lois la Constitution est un men« songe. » Diog caractérise excellemment la différence entre l'école radicale et l'école démocratique quand il fait cette remarque : « Il semble que le prin« cipe, le fondement aille nous échapper. On veut « ici poser comme tel le bien du peuple. Mais il ne « s'agit pas du bien, mais du droit, de ce qui appar« tient au peuple. On a déclaré le peuple majeur ; si « on lui donne dans le Grand Conseil un tuteur, il « n'est plus majeur.... Je répète que je ne cherche pas « le *bien*, mais le *droit*. On pourrait à la fin soutenir « qu'une monarchie constitutionnelle est ce qu'il y a « de mieux. Je mets tout le monde en garde contre « le principe du *bien*, c'est le droit qui seul est la « règle. Plutôt moins de bien que ne pas avoir le « mieux ; or le mieux, c'est le droit. » En face des opinions incertaines des classes dirigeantes sur le bien de l'Etat, Diog apercevait donc dans la volonté du

(1) *Verhandlungen des Verfassungsraths vom Schweizerkanton St. Gallen*, auxquelles sont aussi empruntés les fragments de discours qui suivent.

peuple lui-même le sûr instrument du progrès. Mais avant tout la question de la législation populaire lui semblait être une question de droit ; il voulait que tout droit fût tiré de la volonté populaire.

En particulier, nous trouvons déjà dans ces débats constitutionnels de Saint-Gall les plus saisissants des arguments qui ont été dans la suite mis en avant pour et contre le système représentatif. Le prêtre catholique libéral Félix Helbling, plus tard *Landammann* de Saint-Gall, fait observer contre l'opinion de Diog que les partis sont unanimes en faveur de la souveraineté du peuple, mais que l'on peut donner à la souveraineté plusieurs expressions différentes. « La « souveraineté, » dit-il, « est le droit de se constituer « et organiser librement en tous sens. Mais il y a une « seconde question, celle du mode d'exercice, pur et « simple ou représentatif. Deux opinions règnent à ce « sujet : je tiens le mode représentatif pour le meil- « leur pour notre peuple. Pour que le peuple soit « libre, l'instruction et l'ordre sont nécessaires. C'est « précisément ce qui manque à toutes les démocra- « ties... Les temps sont venus pour la souveraineté du « peuple, c'est incontestable. Mais encore faut-il « déterminer si le peuple l'exercera lui-même directe- « ment ou s'il la transmettra à une autorité sortie de « son sein. Le peuple conserve les garanties de la « courte durée des fonctions publiques, du droit de « proposition ou de pétition et du droit de résister « aux excès de pouvoir. C'est en cela que consiste la « véritable élévation et la véritable prospérité d'un « peuple, la pure, la vraie démocratie ». Ces paroles expriment donc bien la reconnaissance de la souveraineté du peuple, mais elles laissent en même temps percer la crainte qu'il ne soit pas profitable à l'Etat de substituer à la prépondérance des classes dirigeantes le pouvoir illimité du peuple.

L'historien Antoine Henne, de Sargans, déclare plus nettement la masse incapable de prendre en main le pouvoir législatif : « On parle de législation « populaire directe Il y a peu de temps un de nos « hauts fonctionnaires fut chargé de l'élaboration de « notre Code civil, travail qui touche profondément « à toutes les conditions de notre existence. J'ai étudié « le droit et beaucoup réfléchi sur notre état social, « mais je me garderais bien d'émettre un jugement en « pareille matière sans une étude longue et appro- « fondie. Comment fera donc le simple homme du « peuple ? Il peut connaître à fond son bétail, son « champ, sa charrue, son métier, tout son ménage ; « mais les temps sont changés : nous ne pouvons pas « avoir des lois que l'on puisse compter sur cinq « doigts ». Henne compare les cantons suisses qui ne possèdent point la législation directe à ceux où elle est pratiquée depuis des siècles, et trouve que tout va mieux dans les premiers, les lois, la justice, l'administration, l'instruction publique et les affaires ecclésiastiques. « Là seulement » s'écrie-t-il, « les « intérêts les plus sacrés sont sauvegardés, où la « volonté populaire s'exerce par les meilleurs citoyens. « Mais cela n'est possible dans les grands cantons « que grâce à une constitution représentative. Dans « les autres constitutions, ce n'est pas la volonté « populaire qui est vivante, mais seulement plusieurs « volontés de différents pays, et dans ces pays la « volonté de quelques chefs et meneurs, souvent de « démagogues égoïstes et de leur séquelle, tellement « que cette *démocratie pure*, comme certains l'ap- « pellent, je l'appellerais plutôt la plus impure qui « soit au monde... Je le répète, le peuple n'a de « garantie et de sécurité que quand il fait, d'après « une loi fondamentale claire, exercer la puissance « publique par des représentants responsables qu'il

« élit lui-même. La souveraineté pleine et entière « reste dans sa main, car il la retient. Il conserve le « droit de libre proposition, appelé *droit de pétition*, « la liberté de la presse, la courte durée des fonc- « tions publiques, la publicité de la gestion finan- « cière, par conséquent la haute surveillance de « l'Etat ».

Diog réplique : « En vérité, la majorité de la popu- « lation n'en est pas la plus mauvaise partie. Noble est « la nature du républicanisme. Il faut par de bonnes « écoles et par la liberté de la presse empêcher qu'il y « naisse des germes mauvais ». Voici encore des paroles significatives : « En cas de conflit entre le bien de « l'Etat et la liberté des citoyens, c'est celle-ci qui « passe la première. On ne saurait assez mettre les « républicains en garde contre le despotisme de la « prospérité. Ce sont deux choses bien différentes que « d'être obligé de choisir entre *bien* et *mieux*, ou « entre *mal* et *bien*. Je tiens le principe : *Vive le droit*, « *quand l'univers en devrait périr*, pour la plus grande « des erreurs, mais aussi celui-ci : *Il n'y a point de* « *droit contre le mieux*, pour trop dangereux, car « l'histoire tout entière nous montre que l'on ne sau- « rait parer complètement à l'effroyable abus qu'il est « facile d'en faire. Il ne faut pas que sous prétexte « du *mieux*, le droit perde toute sécurité. » Quant à l'objection qu'il devrait, pour être conséquent avec lui-même, remettre également au peuple l'exercice du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire, il la repousse en ces termes : « Si je puis prescrire com- « ment on devra exécuter et juger, en un mot si je suis « législateur, que m'importe de savoir qui exécute et « juge ? Qu'exerce-t-on, et non qui exerce, voilà la « question. » Et un partisan de Diog, Jacob Göldi, remarquant que l'on a concédé au peuple le droit de voter sur la Constitution : « Pourquoi » dit-il, « trouve-

« t-on le peuple capable de sanctionner cette loi fon-
« damentale, mais non les lois bien moins ardues qui
« en découlent ? Et pourtant tout le monde sait bien
« que le peuple s'occupe bien plus des lois que de la
« Constitution. Je remarque une tendance contre le
« peuple, considéré comme une masse ignorante à qui
« on ne peut rien mettre entre les mains. Donnons-
« lui ce qui lui appartient. L'illettré peut bien se
« faire instruire, le bon sens vaincra ».

Que Diog, à côté du *referendum*, ait dû songer aussi à l'initiative, c'est ce que prouve l'opinion suivante : « A mon avis la volonté suprême, souveraine,
« ne consiste pas seulement à interdire, mais encore à
« commander. Le peuple ne doit pas être seulement
« une autorité qui contrôle les lois ; les lois doivent
« sortir de la volonté populaire ». Il veut que l'on mette dans la Constitution une disposition portant que le pouvoir législatif (*Gesetzgebung*) appartient au peuple, ce contre quoi Helbling fait alors valoir qu'un peuple libre se *donne* (*gebe*) bien lui-même ses lois, mais sans les *formuler* (*entwerfen*) lui-même ; ce sont les représentants qui formulent les lois, et le peuple peut réclamer des lois par voie de pétition. En des termes semblables à ceux de Helbling, l'avocat Good commente contrairement à l'opinion de Diog l'idée de souveraineté : « Le législateur n'est point celui qui
« rédige les lois, mais celui qui les rend valables, qui,
« comme souverain, fait d'un projet de loi rédigé par
« qui que ce soit une prescription obligatoire ».

L'*interprétation* des lois devait aussi, suivant le désir de Diog, être l'affaire du peuple, et non du Grand Conseil (1).

Dans des pétitions adressées au Conseil constituant, surtout par des citoyens des villes, on élevait contre le

(1) Baumgartner, *Erlebnisse auf dem Felde der Politik*, p. 445.

droit législatif du peuple les scrupules les plus graves. On lit dans l'une de ces pétitions : « Gens du peuple « et amis du peuple, nous ne concevons même pas « comment on pourrait arracher les citoyens à leurs « occupations et les assembler pour délibérer sur des « projets de loi nombreux et complexes, dont ils n'ont « aucune notion et auxquels ils ne s'intéressent pas. Il « est manifeste qu'un petit nombre d'oisifs turbulents « viendraient seuls refuser au nom du peuple leur « agrément aux lois les plus nécessaires et les plus « bienfaisantes, et que notre canton serait ainsi livré à « un arbitraire anarchique. — La meilleure des lois, » dit une autre pétition, « peut être combattue et même « rejetée, en partie par défaut des connaissances « nécessaires, en partie parce qu'elle va contre l'inté« rêt de plus ou moins de personnes influentes. Et « combien ce sera souvent le cas, puisque les intérêts « mêmes de nos quinze districts ne sont pas identi« ques ! Peut-on attendre que chaque district parti« culier, dans sa masse, fasse passer son intérêt pro« pre après le bien de l'ensemble ? Combien n'est-il « pas aisé de rendre pendant son exposition publique « (*Schanaustellung*) la meilleure des lois suspecte et « odieuse au peuple grâce aux erreurs volontaires des « hommes de parti qui en dénaturent malicieusement « le caractère ! » Une troisième pétition s'exprime encore plus ouvertement : « Le peuple lui-même, « entièrement dénué de tact législatif, serait trompé « par des démagogues ou plutôt par des anarchistes « sur ses intérêts véritables, sur ses intérêts sacrés, « et ce qui peut encore lui rester de bons sentiments, « au lieu d'être cultivé, serait mutilé (1). »

(1) Henne, *Volkswünsche bei Anlass der St. Gallischen Verfassungsverbesserung*. — Baumgartner, *Erlebnisse auf dem Felde der Politik*, p. 475 et suiv.

L'école qui soutenait l'institution de la législation populaire directe succomba. Mais un grand pas fut néanmoins fait dans cette direction : le mot *souveraineté* ne resta pas un son vide, on lui donna un sens. Ce sens, c'est le *veto*. Au moment où la population était le plus agitée par les débats du Conseil constituant, Henne proposa l'institution du *veto*, exposant dans les termes suivants l'histoire des origines de sa proposition : « Pour rassurer complètement le « peuple et concilier dans notre milieu les vues opposées, un moyen terme m'est venu à l'idée cette nuit « (la nuit du 13 au 14 janvier 1831). Comme le peuple (en votant sur le projet de Constitution) fait « lui-même et met lui-même en vigueur la loi fondamentale, la Constitution, sur laquelle toute la législation doit se régler, je propose qu'en outre, trois « semaines avant (la réunion du) Grand Conseil, l'ordre du jour de ses délibérations soit chaque fois non « seulement adressé à tous ses membres, mais communiqué au peuple tout entier, dont les vœux seront « recueillis et pris en considération. Les lois, une « fois discutées et arrêtées par le Grand Conseil, « reviendront encore devant le peuple, qui les examinera lui-même par l'intermédiaire d'une commission composée de citoyens qu'il désignera. S'il les « trouve anti-démocratiques ou contraires à la Constitution, il pourra, comme les tribuns du peuple « romain, interposer son *veto*, c'est-à-dire leur refuser « la force exécutoire. Il est donc par là véritablement « impossible que les lois soient contraires à la volonté « nationale. » Henne fut principalement appuyé par le Dr. Fels, qui releva l'analogie avec l'Etat monarchique, où « la royauté exerce son *veto* contre les projets ministériels qui lui déplaisent. »

On put alors, rapporte Baumgartner, que nous voulons suivre presque mot pour mot, considérer

la résistance contre le droit législatif du peuple comme brisée. La démocratie resta ferme sur ses positions, sans céder d'un *iota* ; parmi les partisans de la représentation, la plupart se rallièrent au *veto*. La discussion avait en effet pris un tour tel que dès l'abord les débats et le vote portèrent uniquement sur la question de savoir si les lois seraient renvoyées au peuple pour qu'il les acceptât ou les repoussât formellement, ou seulement pour qu'il pût refuser de les reconnaître. Personne ne fit mettre aux voix le maintien absolu du système représentatif. Ce fait, remarque le chroniqueur, montre suffisamment quel état d'esprit s'était emparé de l'assemblée dans l'espace de deux jours, et particulièrement pendant la délibération du second jour, longue de cinq à six heures : « les discours de Henne et de Fels, prononcés avec « autant d'âme que de cœur, avaient conquis les « esprits ». Le *veto*, emprunté, comme on l'a expliqué, à l'histoire romaine, et qui aurait pu aussi bien être tiré de l'exemple moins éloigné de la Révolution française, fut, par décision du Conseil constituant rendue à la majorité de 75 voix contre 66, ces dernières favorables au *referendum*, introduit dans la Constitution dans les termes suivants :

« Le peuple du canton est un peuple souverain ; « la souveraineté, comprenant la puissance publique « et l'autorité suprême, réside dans l'ensemble des « citoyens. Le peuple exerce en conséquence le pouvoir législatif, et toute loi est soumise à son agrément. Ce droit d'agrément est exercé par le peuple « au moyen de la faculté qu'il a de refuser à toute loi, « en vertu de son pouvoir souverain, la reconnaissance et la force exécutoire, à la majorité des voix, « dans un délai convenable à partir de la publication de la loi, ce délai devant être ultérieurement « déterminé ». Les articles suivants instituaient le

mode de votation dont il a été parlé plus haut (1).

Mais le parti de la législation directe ne se tint pas pour cela pour entièrement battu. Ses adversaires s'étaient vus obligés de consacrer par un mode de votation critiquable le *veto*, qui n'était point la conséquence de vues politiques profondes, mais seulement une inspiration du moment et une concession destinée à apaiser les esprits. Le Conseil constituant avait notamment décidé que tous les citoyens qui n'auraient point paru aux assemblées de district seraient comptés comme acceptants. Il n'avait à cela aucune espèce de droit, car jusqu'alors on n'avait jamais compté dans les assemblées de district que les présents, et le Conseil constituant n'avait point abrogé et ne pouvait point abroger la loi qui en disposait ainsi. Le pasteur Steiger, de Sennwald, plus tard membre du gouvernement, soutint que le Conseil constituant ne pouvait déterminer le mode d'introduction de la Constitution que dans les limites de la législation existante (2). Or le nombre des présents votant pour l'acceptation ne s'éleva qu'à 9.190 ; celui des présents votant pour le rejet monta à 11.091 ; et ce n'est qu'en comptant comme acceptants les 12.692 absents que la Constitution à *veto* put entrer en vigueur. Des hommes sincères du parti opposé ont avoué que la votation fut un succès moral pour les démocrates.

Mais alors les pontifes de la représentation pure lancèrent l'anathème même contre les partisans du *veto*. On s'indignait contre la nouvelle constitution de Saint-Gall, qualifiée d'*ultra-démocratique* ; dans l'*Augsburger Allgemeine Zeitung*, un Suisse, Usteri, croit-on, dépeignait à regret l'égarement des libéraux,

(1) V. p. 126.
(2) Baumgartner, *Erlebnisse auf dem Felde der Politik*, p. 608.

et la *St. Galler Zeitung* traitait le *veto* de théâtre de foire *(Kasperltheater)* monté par des polichinelles de la démagogie : au fond il était encore bien pire que les *Landsgemeinden*, et finalement ce serait encore une « intervention étrangère » qui viendrait amener la fin d'un semblable état de choses. « Pendant que « dans la plupart des cantons l'œuvre constitu- « tionnel était tranquillement, froidement et sage- « ment mûri par des commissions, ce n'est qu'à Saint- « Gall qu'arrivait une chose pareille, et par qui, « grand Dieu ! Aussi on ne se félicite plus d'être « Saint-Gallois, et nombre de gens déclarent en tous « lieux que si cette loi funeste du *veto* n'était pas « retirée ils aimeraient mieux se faire recevoir « citoyens d'Appenzell, de Glaris, de Schwyz ou de « Zurich. Il serait triste que l'avenir seul dût nous « éclairer ! » Et Müller-Friedberg, que les chagrins causés par la révolution chassèrent de son pays, faisait à peine une différence entre les progressistes représentatifs et les progressistes démocrates. « Les « débats imprimés », dit-il au sujet du Conseil constituant, « contenaient tout le pathos qui sert à la « satisfaction personnelle des bavards ; dans le seul « canton de Saint-Gall ils étaient intéressants ; mais « ils ne sont pour l'histoire qu'une brume qui s'est « dissipée, Dieu veuille que ce soit devant la chaleur « d'un jour d'été ! » D'une démonstration populaire un peu tumultueuse du parti démocratique, il dit qu'elle a mis son empreinte sur les votes du Conseil, donc même sur ceux des partisans de la représentation. Quant aux démocrates, c'étaient pour lui *les Cyniques modernes* (1).

(1) Baumgartner, *Erlebnisse auf dem Felde der Politik*, p. 479. — Müller-Friedberg, *Schweizerische Annalen*, t. III, p. 44.

CHAPITRE IV

La défaite du *veto* à Zurich

En l'an 1839 le gouvernement radical-progressiste, mais d'ailleurs autoritaire, venait d'être renversé à Zurich, et les conservateurs arrivèrent au pouvoir. Si le vœu d'une extension des droits du peuple se fit alors jour, c'est peut-être surtout parce que les tendances populaires se sentaient fortifiées par la victoire et osaient espérer que le gouvernement qu'elles avaient élevé sur le pavois serait disposé à des concessions démocratiques.

Tout en demandant que le Grand Conseil ne pût plus se compléter par un certain nombre de membres élus par cooptation, l'ancien gouverneur (*Statthalter*) Zwingli soumit en 1842 à cette même autorité une requête tendant à ce qu'un *veto* demeurât réservé aux communes sur toutes les lois rendues par elle. Cette requête fut bientôt appuyée par les communes d'Erlenbach, Wädensweil, Horgen et Rüti. Les pétitionnaires motivaient leur vœu en exposant que les lois, une fois agréées par le peuple lui-même, seraient plus volontiers obéies et qu'ainsi l'accord désirable entre les autorités et le peuple serait plus facile à maintenir. L'objection que le peuple serait incapable de

juger les lois ne méritait point, d'après eux, que l'on s'y arrêtât, puisqu'aussi bien on le tenait pour capable de nommer les législateurs et de voter même sur la plus importante des lois, la Constitution ; et les expériences faites dans d'autres cantons avaient déjà réfuté des assertions semblables. Si le peuple obtient, disaient-ils, la participation qu'il réclame à la législation, celle-ci sera mieux adaptée à ses intérêts. Une loi agréée dans une votation populaire aura nécessairement beaucoup plus de force et de durée. C'est seulement quand le *veto* existe en vertu de la Constitution que le principe fondamental de la Constitution, la souveraineté du peuple, reçoit une application entière (1).

Par ces représentations, déjà précédées de plusieurs autres analogues, quelques-unes datant même d'avant 1839 (2), le Grand Conseil se vit finalement amené à traiter la question. De nombreux orateurs intervinrent dans un long débat à la suite duquel on détermina les bases d'un projet qui admettait le *veto* sur toutes les lois, mais n'y soumettait ni les décisions du Grand Conseil, ni les traités, ni les concordats, ni les instructions pour la Diète fédérale. Si, dans un délai de 45 jours à partir de la publication d'une loi, le sixième des citoyens d'une commune requérait la convocation d'une assemblée à fins de *veto*, et si la majorité absolue de tous les citoyens du canton réunis en assemblées communales se prononçait contre la loi, celle-ci n'entrerait point en vigueur. A côté de ce projet furent d'ailleurs bientôt mises en avant plusieurs propositions particulières, une par exemple qui réclamait l'extension du *veto* aux traités et aux concordats.

(1) Délibérations du Grand Conseil, p. 15 et 119.
(2) Délibérations du Grand Conseil, p. 15 et 202.

Au premier plan de la délibération était la question constitutionnelle. Le lieutenant-colonel Nüscheler signala que le pouvoir du Grand Conseil, une fois qu'il était élu, était beaucoup trop considérable, et tel qu'aucun prince de l'Europe germanique n'en possédait de semblable à l'égard de son peuple ; il fallait limiter ce pouvoir par le *veto*, et, puisqu'on avait formulé dans la Constitution le principe de la souveraineté du peuple, ce qui n'était point le vœu de l'orateur, ne point vouloir en faire une vérité paraîtrait une hypocrisie. Du moment, dit-il, que la représentation du nombre est substituée à la représentation des catégories sociales, on se trouve en démocratie pure ; c'est seulement parce que le peuple d'un grand canton ne peut pas se réunir en une *Landsgemeinde*, et nullement parce qu'il ne se considère pas comme souverain, que l'on a créé des représentations dans les grands cantons. Concevant au contraire le *veto* comme une institution appartenant encore au système représentatif, le bourgmestre Mousson aboutit cependant aux mêmes conclusions. Pas plus que le *veto* du président des Etats-Unis, pense-t-il, le *veto* du peuple n'est en contradiction avec le système représentatif, et pas plus qu'avec le premier, à caractère gouvernemental, l'Amérique ne devient une monarchie, Zurich avec le second, à caractère populaire, ne deviendra une démocratie pure. Mais le *veto* résout les contradictions entre les vues du Conseil et celles du peuple sur la législation. Chaque Etat, ajouta le bourgmestre de Muralt, nous offre le *veto* sous une forme quelconque. Dans les monarchies il est exercé par les deux Chambres, et chez nous chacun des Conseils l'a parfois possédé à l'égard de l'autre.

Par contre, le Dr. Furrer mit ses collègues en garde contre une forme de la souveraineté du peuple qui pousse nécessairement à la démocratie. « Une cons-

« titution représentative, » dit-il, « est un moyen « terme malheureux. » Le secrétaire de la ville Gysi, exprimant une idée voisine, pensait que le peuple, une fois en possesion du *veto*, déclarerait qu'il ne sert à rien, et qu'il faudrait lui donner à la place quelque chose qui lui servît ; ainsi le *veto* renferme le germe du mal : il mène au *referendum*. Bluntschli contesta en bloc le principe de la souveraineté du peuple. Mais les expressions les plus cassantes furent celles de von Escher vom Berg réclamant une distinction entre le *veto* demandé et celui des monarchies ou de la république américaine, et s'écriant : « Bien loin d'être un « contrepoids, c'est la mise en marche, le déchaî-« nement d'un seul élément, et de l'élément dominant, « de l'élément démocratique, c'est-à-dire de celui qui, « avant tous autres, incline de nature à ramener la « société à l'état de barbarie. Et c'est ce *veto*, ce faux « *veto*, dont le canton de Zurich va être aujourd'hui « gratifié,........ ce canton qui aime toujours encore à « s'entendre appeler l'*Attique de la Suisse !* Je sais « bien la réponse : on vise encore ici bien plus un « contrepoids qu'une mise en marche ; le Grand Con-« seil de Zurich est un corps législatif si puissant « qu'on n'en rencontre nulle part de semblable dans « les républiques, c'est pour ainsi dire un autocrate « collectif, une autorité sans aucun contrôle ni con-« trepoids ; ce contrôle, ce contrepoids ne peut être « cherché que dans le peuple, etc.... Dans le peuple ! « Comme si ce peuple même n'était pas personnifié « dans ce Grand Conseil ! et personnifié avec quelle « extension ! Un représentant par mille âmes ! Je dis « *âmes*, car les femmes, les enfants, même les idiots « et tout ce qui s'ensuit, sont compris dans ces *âmes*... « Cela est pourtant digne de toute louange et devrait, « ce me semble, contenter même les plus exigeants. « Avec cela point de cens, pas même le cens d'éligibi-

« lité que nous avions au temps de l'Acte de média-
« tion. »

On a dit, ajouta von Escher, que *ce petit morceau (das Stücklein)* nous vient encore du lac et de l'Oberland (ces deux pays avaient alors une grande réputation d'indocilité), sur quoi Hausammann lui répliqua que la vraie liberté n'était encore jamais venue des *châteaux*.

On vantait comme un des mérites du *veto* le ralentissement salutaire qu'il apporterait à la fabrication des lois, ce que par contre d'autres espéraient obtenir par des délibérations plus fréquentes au sein des autorités ou même par un *veto* suspensif du Conseil d'Etat. Mais la lutte portait plutôt sur la question de savoir si le peuple était oui ou non capable de décider sur les lois. De nombreux orateurs le niaient. Le peuple, expliquaient-ils, manque pour cela des connaissances techniques nécessaires : il ne saurait apercevoir la nécessité de bien des lois pourtant salutaires. Dans les questions matérielles le peuple montrerait de l'étroitesse de cœur. Puis aussi le canton de Zurich est beaucoup trop grand pour être, lui canton industriel, gouverné démocratiquement comme un pays de pâtres. Le *veto*, ajoutaient-ils, ne serait qu'un levier bien accueilli par ceux qui ont intérêt à maintenir le peuple dans une fermentation et un désordre perpétuels : il aurait donc des conséquences redoutables et porterait de graves blessures à la patrie.

A cela le Dr. Rahn-Escher opposa les sacrifices accomplis volontiers par les communes en matière scolaire. Le juge de district Wethli fit l'observation suivante : « Si le peuple peut prendre une décision
« intelligente sur les lois constitutionnelles, ne doit-il
« pas pouvoir le faire aussi sur les lois ordinaires ?
« Si on le croit assez intelligent pour décider, quand
« les pouvoirs de ses représentants sont expirés, si

« ceux-ci ont fait de bonnes lois et ont été de bons « mandataires, ne doit-il pas aussi pouvoir prononcer « sur les lois ? Logiquement je crois que oui ». Wethli signala ensuite combien on en appelle volontiers à la voix du peuple quand cela est commode. A l'objection que le canton de Zurich était un territoire trop grand pour la forme de gouvernement démocratique s'attaquèrent le bourgmestre de Muralt et le lieutenant-colonel Nüscheler. Le premier renvoya à l'exemple de Saint-Gall, le second fit la remarque qu'il ne pouvait parvenir à se rappeler avoir entendu dire que le soin du bien du peuple doit être remis entre les mains d'hommes éclairés et que pour cette raison on avait institué le Grand Conseil ; l'unique raison de cet événement est que dans un canton aussi étendu que Zurich une *Landsgemeinde* n'était pas possible.

Par 54 voix contre 15 l'introduction du *veto* fut repoussée. Du côté des adversaires du *veto* étaient le parti libéral et les éléments aristocratiques conservateurs, du côté de ses partisans quelques conservateurs de sentiments plus démocratiques et les représentants du *parti du peuple*. « Je ne sais pas où est ma place », dit un des membres du Conseil, « seulement je me « déclare du parti du peuple ».

Les vainqueurs s'abandonnèrent à l'espoir d'avoir sauvé la *solidarité suisse* et d'avoir préservé contre *cette contagion* d'autres cantons, qui auraient suivi l'exemple de Zurich si celui-ci avait étendu les droits du peuple (1).

Mais même à Zurich le mouvement n'était pas abattu pour longtemps. Quelques années plus tard, J. J. Treichler, qui se rallia dans la suite au parti libéral et devint membre du gouvernement et professeur à l'Université, provoqua une vive agitation.

(1) Délibérations du Grand Conseil, p. 188 et suiv.

Outre l'impôt progressif, une banque cantonale de prêts et des ateliers nationaux, il demandait dans son programme non seulement que chaque citoyen pût défendre oralement ses pétitions devant le Grand Conseil par lui-même ou par mandataire, mais encore que le Grand Conseil eût le droit « d'accorder voix « consultative aux hommes dont le vote lui paraît « important, » que les lois fussent soumises au *veto* du peuple, et que le peuple pût en tout temps révoquer ses représentants. C'est seulement lorsque Treichler eut été expulsé du pays que le désir du *veto* se calma pour quelque temps.

CHAPITRE V

Le *referendum* et l'*initiative* dans le pays de Vaud

Le soulèvement sans effusion de sang qui en l'an 1845 apporta au canton de Vaud, dans une nouvelle Constitution, la législation populaire, était surtout provoqué par une vive agitation contre l'ordre des Jésuites, que l'on voulait faire expulser de la Suisse. Au premier abord on reconnaît là d'autant moins une relation de cause à effet que Vaud fait partie des cantons protestants, et qu'ainsi on ne devait pas s'attendre à voir l'expulsion des Jésuites l'affecter beaucoup dans sa vie constitutionelle. Mais l'agitation contre les Jésuites servait alors de masque à la lutte contre le système de la confédération d'Etats. Le radicalisme poussait à une nouvelle forme politique de la Confédération ; s'il attaquait les Jésuites, odieux à une grande partie du peuple et surtout à la majorité protestante, et dont l'établissement, dans plus d'un canton, ne demeurait possible que grâce à l'organisation de la Suisse en confédération d'Etats, et s'il était vainqueur, il donnait, en même temps qu'aux Jésuites, le coup de la mort à la confédération d'Etats. Or celle-ci impliquait dans le langage politique la domination des aristocrates. Il ne faut donc pas

croire que les 32.000 signatures de citoyens vaudois recueillies pour l'expulsion des Jésuites ne fussent déterminées que par des motifs de politique ecclésiastique, et il est tout naturel que la révision de la Constitution vaudoise impliquât l'avènement de la démocratie.

Nous voyons par l'ouvrage de l'historien conservateur Vulliemin sur la révolution du 14 février combien les classes dirigeantes inclinaient à considérer ce mouvement comme socialiste ou communiste ou à le faire passer pour tel. Que la principale responsabilité en fût attribuée aux ouvriers immigrés de langue allemande, c'est ce que signale encore le tableau historique de Vulliemin, et c'en est un des traits les plus remarquables. « Le parti radical, » dit-il, « avait pour aides ces « hommes nombreux chez un peuple railleur, qui, tou- « jours frondant, travaillent pour une révolution jus- « qu'au jour où cette révolution les atteint. Il avait « encore pour amis un grand nombre de ces étrangers, « Allemands pour la plupart, auxquels notre peuple « agricole, dans son éloignement pour la vie séden- « taire, abandonne le travail des métiers. Sans patrie « au milieu de nous, ces ouvriers allemands s'étaient « formés en associations, espèce de république dans « la république. Ils étaient affiliés aux sociétés com- « munistes répandues en France, en Allemagne et ail- « leurs. Ils publiaient à Vevey de petits livres dans « lesquels ils exposaient leurs idées. Il est des hommes « qui disent en leur cœur : *Il n'y a pas de Dieu* ; les « communistes le publient ouvertement. Les lois, sui- « vant eux, sont l'invention du fort contre le faible. « Ils ne veulent plus de *tien* et de *mien*, et nomment « la propriété un crime. D'une voix plus basse ils disent « du mariage ce qu'ils disent de la propriété. La vie à « venir, à les croire, a été imaginée par les riches pour « tromper le pauvre peuple et lui faire supporter avec

« patience les maux de la vie présente. Radicaux et « communistes avaient dans nos principales villes « leurs bibliothèques publiques, leurs journaux et « leurs agents. On trouvait dans ces bibliothèques les « Mémoires de Robespierre, de Saint-Just, de Marat, « de ces hommes qui ont laissé dans la Révolution « française une trace de sang après eux. On y trouvait « ce qu'ont écrit les principaux communistes, depuis « Babœuf jusqu'à Cabet et Proudhon. Plus d'un « homme, parmi nous, n'a pas d'autre instruction que « celle qu'il a puisée dans ces livres (1) ».

Vulliemin s'est mépris quand il a donné pour épigraphe à son récit : *Ce qui est violent ne dure pas*, car la Constitution dura, et il a été injuste à son égard quand il s'est écrié : « Prenez-vous un bâton pour une « Constitution ? » En proclamant la législation populaire, elle donna au radicalisme lui-même une assise conservatrice, si l'on veut donner cette épithète au fondement du droit, au pacte entre tous les citoyens, qui exerce sur le droit son influence exclusive. Personne, au reste, dans les débats du Conseil, n'exprima cette idée avec autant de pénétration que Diog l'avait fait à Saint-Gall ; le parti radical vaudois eut en cela moins conscience de ses actes.

Un projet, celui-là vraiment socialiste, sur l'organisation du travail, fut repoussé, mais une série d'autres innovations démocratiques accompagnent les dispositions sur la législation populaire. On diminue la durée des fonctions publiques, on abaisse l'âge requis pour l'électorat, on relève les indemnités des membres du Grand Conseil et on institue le jury. L'attribution au Conseil d'Etat du droit de nommer et

(1) *Le 14 Février, ou Simple récit de la révolution du canton de Vaud en 1845*, Lausanne, 1845, p. 5 et suiv. — Cf. Feddersen, *Geschichte der schweizerischen Regeneration von 1830-1848*, p. 391 et suiv.

de révoquer un grand nombre de fonctionnaires contraste avec les autres réformes, et cette institution autocratique a donné au canton démocratique un visage de Janus dont nous avons eu depuis nombre d'années l'occasion de voir la face riante et la face assombrie ; mais la valeur historique des formes du droit populaire introduites dans la Constitution de 1845, et particulièrement de l'*initiative* au sens moderne de ce mot, qui y devient pour la première fois une réalité, ne saurait être compromise par ce défaut. Le *veto* et le *referendum* étaient depuis longtemps connus, mais où les Vaudois prirent-ils l'*initiative* ? Il est possible que ç'ait été chez eux simplement une inspiration spontanée ; on peut également imaginer qu'ils l'empruntèrent à l'un des livres énumérés par Vulliemin, — pour préciser, à l'esprit de Babœuf ou de ses disciples, tel que Buonarroti en a conservé la tradition.

Ceux qui cherchaient à empêcher ce grand pas vers la démocratie attachaient un grand prix au droit de pétition, qui récemment encore avait accompli son office avec la collection de signatures dont nous avons parlé, et qu'ils estimaient suffisant aussi pour l'avenir. On voulait aller plus loin et admettre la dissolution du Grand Conseil — ici apparaît le *droit de révocation* — lorsqu'un nombre déterminé de pétitionnaires le requerraient, ou le renouvellement intégral annuel de cette assemblée. Mais le président du Conseil d'Etat Druey, plus tard membre du Conseil fédéral, qui dans sa vivacité d'esprit avait déjà conçu une solution plus complète, et qui, en sa qualité d'ancien conservateur, trouvait aisément des arguments d'ordre conservateur, répliqua que certes les pétitions sont bonnes pour apprendre ce qui se passe dans l'opinion publique, et qu'on ferait donc bien de maintenir le droit de pétition, mais qu'il

faut également pouvoir arrêter le gouvernement quand il marche trop vite, comme aussi le mettre en marche quand il se meut trop lentement. Druey tenait le renouvellement intégral du Conseil pour une *razzia*, une inutile et maladroite transformation du système de gouvernement tout entier, et le droit de révocation pour une mesure de nature à engendrer un état fébrile et incapable de donner aucun bon résultat. C'est pourquoi il recommanda « la « sanction nécessaire, le *veto* obligatoire, » suivant les expressions employées dans les débats, c'est-à-dire, dans le langage moderne, le *referendum* obligatoire. Réparti entre 60 *cercles*, le peuple vaudois devait s'assembler chaque année un jour déterminé pour sanctionner les lois et décrets ou leur refuser sa sanction. Dans ces assemblées de cercle pouvait avoir lieu une délibération, comme dans les anciennes *Landsgemeinden*. Sur la réquisition du Conseil d'Etat, du Grand Conseil ou de cinq mille citoyens pouvaient aussi être tenues des assemblées extraordinaires pour recevoir les propositions des requérants. Ce projet éclata dans la salle du Conseil comme une bombe, s'il faut en croire une remarque d'Eytel, qui nous en a transmis le procès-verbal. Mais la discussion tout entière ne révéla qu'une faible opposition au principe même, et c'est une de ses particularités qu'elle porta beaucoup moins sur des spéculations de philosophie politique que sur des considérations pratiques, ce qui prouve bien que le terrain était déjà préparé avant que le Grand Conseil y portât la charrue.

Druey trouve à la *sanction* le mérite de mettre les lois en rapport exact avec les idées, les besoins et le degré de culture du peuple ; elles seront ainsi mieux comprises, mieux observées, plus durables. « Elles « sont ainsi le point de départ d'un progrès ultérieur,

« tandis que si elles devancent l'opinion du peuple « elles peuvent aisément devenir celui d'une réac- « tion...... Un des avantages capitaux de la sanction, « c'est que la hâte que beaucoup aujourd'hui mettent « à faire de nouvelles lois s'en trouve considérable- « ment ralentie. Si les lois dépassent trop le niveau « auquel le peuple lui-même s'est élevé, elles man- « quent leur but et font *fiasco* dans la pratique. Sanc- « tionnées par le peuple, elles auront plus de majesté, « et par suite l'espoir d'une plus longue durée ».

Quelques-uns opposèrent à Druey que l'usage fréquent de la sanction en diminuerait bientôt la valeur et fatiguerait les citoyens. Ils se contentaient de demander, suivant leur expression, le « *veto* facultatif » ou « refus facultatif ; » on aurait ainsi une soupape de sûreté contre les révolutions ; il ne fallait rien de plus. Ils distinguent trois espèces de *veto* : un *veto* que le Grand Conseil peut provoquer pour rechercher l'assentiment du peuple et « se décharger » ainsi « de sa « propre responsabilité » dans les questions importantes ; puis le *veto* du Conseil d'Etat, qui peut proposer des lois concurremment avec le Grand Conseil ; enfin le *veto* du peuple, la votation sur les lois au cas où 5.000 (ou 8.000) citoyens la requièrent. Ruchet ne voulait même pas entendre parler de ces institutions affaiblies, car, suivant lui, de même que le *referendum* dans le Valais et les Grisons n'était pas favorable au progrès, le *veto* de Saint-Gall n'était pas davantage à recommander, surtout pour les affaires fédérales, car il en ralentirait trop la marche. Le colonel Bontems vantait Zurich, Bâle-ville et Genève, les cantons sans *veto*, comme étant les plus éclairés. Par contre Guignard réclama la *sanction* au lieu du *veto*, par la raison de principe que seule la sanction apprend comment le peuple pense en réalité, et par la raison pédagogique qu'en s'occupant constamment des affaires

publiques le peuple, de l'instruction duquel on aime tant à parler, acquerrait l'éducation politique. Plus d'une des lois existantes du canton, poursuivit-il, et surtout le cruel Code pénal, aurait certainement été meilleure si c'était le peuple, et non le Grand Conseil, qui l'eût faite.

Il y eut un long débat sur la question de savoir si les votations populaires auraient lieu dans les cercles, comme Druey l'avait proposé, ou dans les communes, comme d'autres le demandaient. Contre les cercles on objecta qu'ils *fédéraliseraient* le canton, qu'ils en feraient une agrégation de soixante communautés souveraines, *une petite Espagne*. Bien que tout le pays de Vaud ait la même langue et la même religion, il y a cependant, disait-on, assez de différences entre ses éléments constitutifs pour que ces différences puissent devenir la source de conflits : citadins et campagnards, habitants de la plaine et montagnards, vignerons et laboureurs pourraient facilement se sentir des classes particulières si les uns ou les autres dominaient dans une grande partie des cercles. De plus, les habitants du chef-lieu et de ses environs seraient toujours les plus nombreux dans les assemblées de cercle, ce qui porterait préjudice aux autres. En outre il faut tenir compte de considérations financières, car chaque citoyen sera induit en dépense par l'obligation de se rendre à l'assemblée de cercle. Par contre on craignait que les assemblées communales fussent dominées par l'esprit de clocher, le « pro« pre frère de l'aristocratie ».

L'*initiative* trouva un défenseur particulièrement ardent en la personne d'Eytel, qui déclara préférer de beaucoup cette institution au *veto* ou au *referendum*. Ceux-ci ne sont, pensait-il, que des institutions très imparfaites, qui en nombre d'endroits n'ont pas conduit au progrès ; le *veto* n'est qu'un moyen dilatoire ;

le *referendum* fortifie bien quelquefois les lois, mais quand il donne une réponse négative, on ne connaît pas mieux pour cela la volonté du peuple ; tous deux *immobilisent* la législation et peuvent conduire à la stagnation. « Je préfère donc l'*initiative*, car pour « savoir si une loi est bonne, il faut le plus souvent la « voir fonctionner. Comment demander au peuple de « se prononcer avec connaissance de cause le lende- « main du jour où une loi, peut-être très compliquée « par sa nature, aura été élaborée ? Et qu'on réflé- « chisse que si le peuple n'a pas le droit de provoquer « des changements, ce qu'il aura sanctionné le sera « pour longtemps, et malgré des imperfections assez « saillantes qui se découvriront, on ne saura com- « ment revenir en arrière. Ce que le peuple a voulu « une fois, il y tient au moins pendant quinze ans. « Avec l'initiative, le peuple prendra l'habitude de « vous demander des lois ; il vous mettra lui-même « sur la voie, et quand vous en aurez de fâcheuses, il « vous demandera de les abroger ou de les corriger ». Eytel voulait que les réunions d'office du peuple n'eussent lieu que tous les quatre ans, pour ne point rebuter les citoyens par la satiété.

Les adversaires de l'initiative firent ressortir non sans habileté combien il serait difficile de donner une formule à la volonté du peuple ; ce serait au Grand Conseil à élaborer la loi, et peut-être pourrait-il alors présenter au peuple autre chose que ce que voulait celui-ci. Ils opposaient, comme pleinement suffisant, le droit de pétition à l'initiative, et appelaient le règne de celle-ci la tyrannie de la minorité, l'anarchie.

Guignard y voyait au contraire un moyen de rendre les crises révolutionnaires impossibles et d'obtenir « que le gouvernement reste constamment dans le « vrai, » et Druey faisait remarquer qu'avec l'initiative la minorité ne peut que faire des propositions, tandis

que la majorité décide. « Cinq membres dans cette « salle, » s'écria-t-il, « ne font pourtant pas la loi « quand ils invitent l'Assemblée à discuter telle ou « telle proposition. » Le conseiller Kehrwand donnait à l'initiative une très large extension. Il voulait qu'elle fût applicable *à tout*, même à la destitution des fonctionnaires et aux décisions de justice. « Par ce « moyen, » ajoutait-il, « on évitera les révolutions. La « rejeter, c'est rester dans le mouvement révolution- « naire ; l'accepter, c'est être dans le système révolu- « tionnaire organisé ».

Au vote, les communes l'emportèrent sur les cercles, et on apporta beaucoup de simplifications aux propositions qui avaient été faites. On décida que toute modification à la Constitution cantonale ou au Pacte fédéral devrait être soumise à la décision du peuple, et on institua l'*initiative* en adoptant la proposition suivante de Delarageaz : « Il est de la compétence des « assemblées générales de voter sur toute proposition « qui leur est soumise par le Grand Conseil, agissant « spontanément, ou sur la demande de 8.000 citoyens « actifs » (1).

Les formes de législation populaire consacrées par ce texte sont donc le *referendum* obligatoire limité aux questions constitutionnelles cantonales et aux affaires fédérales, le *referendum* facultatif illimité du Grand Conseil, et l'*initiative*, qui s'étend aussi à toutes les matières, mais n'est point placée complètement en dehors de la sphère d'action du Grand Conseil.

(1) *Bulletin des séances du Grand Conseil du canton de Vaud*. session ordinaire, avril 1845, p. 134 et suiv., 172 et suiv., 190 et suiv , 804 et suiv.

CHAPITRE VI

La Constitution fédérale de 1848

Par les innovations profondes qui avaient marqué le début de la décade 1830-1840 le Pacte fédéral lui-même se trouva ébranlé. Comme dans les cantons, le parti progressiste réclamait des réformes capitales dans la Confédération. Plusieurs cantons présentèrent dès 1831 des propositions en ce sens à la Diète, et en 1832 treize cantons et demi y votèrent l'institution d'une commission chargée d'élaborer un projet de révision du Pacte fédéral. Dans ce projet, qui était très détaillé, on demandait que la souveraineté des cantons demeurât garantie, et que le droit égal de vote à la Diète leur fût maintenu, contrairement au vœu précédemment exprimé en faveur de l'attribution à chaque canton d'un nombre de voix variant de deux à quatre suivant son importance. Par contre, les députés des cantons devaient voter selon leur libre conviction, sauf dans des matières déterminées, comme les déclarations de guerre, les traités avec l'étranger, la révision du Pacte fédéral, où le système des *instructions* était maintenu. Les résolutions prises par la Diète à la majorité des voix devaient ensuite être approuvées par douze cantons au moins. Il était

prescrit aux cantons de modeler leurs Constitutions sur des formes démocratiques ou représentatives. Les alliances particulières leur étaient interdites. Comme pouvoir exécutif devait fonctionner un *Conseil fédéral* (*Bundesrath*), composé du *Landammann* de la Suisse, nommé par les cantons suivant un mode d'élection particulier, et de quatre conseillers élus par la Diète et présidant aux départements de l'extérieur, de l'intérieur, des affaires militaires et des finances. Un *Tribunal fédéral* (*Bundesgericht*) devait connaître de différentes matières, par exemple des questions de droit international, des litiges entre les cantons ou entre la Confédération et les cantons, des litiges relatifs à la situation des *Heimatlosen*, des crimes militaires. Comme capitale fédérale, après avoir un instant parlé d'une petite ville telle que Zofingue ou Rapperswil comme d'une *Colombie* (1) suisse, on avait choisi Lucerne, afin de disposer les cantons de l'intérieur en faveur de la révision; mais le siège du Tribunal fédéral devait être fixé dans une autre ville. On voulait accroître la liberté des transits, confier le service des postes à la Confédération, créer un système monétaire uniforme ayant pour base le franc de France, établir l'unité des poids et mesures, procéder à une révision des tarifs de douane, faciliter l'exercice du droit d'établissement et restreindre le droit qu'avaient les cantons de lever des impôts de consommation. L'instruction militaire supérieure dans toutes les armes était confiée à la Confédération. Tout citoyen suisse pouvait adresser des pétitions aux autorités fédérales.

Le travail de la commission qui vient d'être ainsi esquissé ne fut pas entièrement approuvé par la

(1) Baumgartner, *Die Schweiz in ihren Kämpfen und Umgestaltungen von* 1830-1850, t. I, p. 359.

Diète, devenue plus timide. Elle atténua notablement le projet en faisant de graves concessions aux cantons. Plusieurs Etats ne prirent aucune part aux délibérations sur la révision, déclinant par avance toute espèce de concours. Dès son berceau le projet s'était heurté aux tendances séparatistes qui prirent corps à la conférence tenue à Sarnen par les cantons conservateurs, conférence d'où sortit finalement le *Sonderbund*, ensuite la votation eut lieu dans les cantons, le résultat en fut malheureux : le parti conservateur et le parti radical, tous deux, pour des raisons opposées, mécontents de la révision, furent les artisans de sa chute. Cependant les Grands Conseils de Zurich, de Soleure, de Lucerne, de Berne, de Saint-Gall, de Bâle-campagne, de Genève, de Fribourg, de Thurgovie, de Glaris, de Schaffhouse et des Grisons, ce dernier sous certaines réserves, se déclarèrent successivement pour le projet, mais à Lucerne le peuple se prononça contre, et à Soleure la majorité en sa faveur ne fut obtenue qu'en y comptant les absents. Comme les autres cantons refusaient leur adhésion ou votaient pour le rejet, il fallut considérer le projet comme mis en échec.

Ce fut en vain que quelques cantons révisionnistes s'engagèrent alors dans une autre voie pour atteindre leur but ; ils réclamaient, conformément au programme du parti radical, la convocation d'un Conseil constituant dans lequel les cantons seraient représentés proportionnellement à leur population respective. Mais une forte majorité se prononça contre ce procédé, qu'elle condamnait comme révolutionnaire.

L'agitation ne fut toutefois point calmée : les progrès continus accomplis dans plusieurs cantons et la lutte confessionnelle, de plus en plus ardente, lui fournissaient toujours un nouvel aliment. La presse, les

salles de Conseil, les tirs fédéraux témoignent d'une excitation croissante. Ce que Troxler écrivait en 1838 sur la réforme fédérale est peut-être ce qui jette le plus de lumière sur les dispositions qui régnaient dans le camp des révisionnistes avancés.

« Grâce au Pacte fédéral, » s'écriait-il, « la Confé-« dération est devenue pareille à la bête de l'Apoca-« lypse, qui est et n'est pas, et dans la Diète, comme « dans un ulcère putride, s'amassent toutes les « humeurs malignes ».

Il cite le mot de Jean de Müller : « Si le temps est « passé où nos pères auraient peut-être pu fonder une « *plus grande* république, du moins personne ne nous « empêchera maintenant de créer *la meilleure*, car son « institution dépend de notre intelligence et de notre « volonté », et il remarque ensuite en appréciant l'*Helvétisme* : « Mais beaucoup sont allés trop loin, « et ont regardé l'organisation de la vie civique « comme une affaire de convenance et de goût, où le « bon plaisir dicte seul le choix ; ou même, sans souci « de la société et de son développement, de la nature « et de l'histoire du monde humain tel qu'il est, ils « ont cru pouvoir construire un système politique qui « fût fictif pour eux-mêmes et réel pour tous les autres. « De là est née, même chez les plus clairvoyants, chez « ceux qui avaient les meilleures idées et qui vou-« laient asseoir leur jugement, l'incertitude au sujet « de notre patrie commune et de sa reconstitution : « la Suisse devait-elle être une confédération d'Etats « ou un Etat fédéral, ou se transformer en Etat uni-« taire ? et ils ont cru pouvoir régler définitivement « cette question au moyen de principes abstraits et « généraux ou au gré de leurs propres réflexions ». Si leur conception a été erronée, d'un autre côté « le Pacte fédéral est l'œuvre hâtive de la nécessité et « de l'esprit de faction, entreprise par des chefs de

« parti, sous l'influence de l'étranger, sans le concours « du peuple suisse, et même contre sa volonté et son « intérêt, la consécration de vices et d'abus dangereux, « la sanction d'injustices criantes, comme celle-ci, « que 14.000 habitants d'Uri comptent pour autant « dans la Confédération que 400.000 Bernois, système « qui substitue la souveraineté territoriale, le principe « du Moyen-Age, à la représentation personnelle des « citoyens de l'Etat.

« Une telle Confédération est une *societas leonina*, « un *pactum turpe*, qui non seulement lèse les intérêts « matériels, mais viole les principes les plus sacrés « du droit, du progrès et de la liberté.

« Les bons anciens ne connaissaient que les *vallées*, « les *pays* et les *cantons* de la patrie, mais les nova- « teurs d'autrefois, en possession du pouvoir dans « nos *capitales* et *chefs-lieux*, ont changé les cantons « en *Etats* et leurs gouvernements en *Souverainetés* « incarnées, la Confédération suisse en une alliance « de grands seigneurs dans laquelle Uri et Zoug, « Soleure et Schaffhouse figurent et se comportent en « *grandes puissances* à peu près comme les cabinets de « Russie et d'Autriche, de Prusse et d'Angleterre, « voulant n'être unies que par les liens du droit des « gens, former simplement une ligue consacrée par « un traité et appuyée sur le droit international géné- « ral. Seulement cette tragi-comédie contraire à l'es- « prit de la Confédération et hostile au peuple a mis « en pièces notre patrie commune, détruit de fond en « comble les anciennes ligues populaires éternelles, « et réduit notre existence nationale à l'état neutre et « notre république fédérative à la nullité. » Troxler dit que la vérité est dans le mot de M. de Bonald : « Les cantons suisses sont dans la chrétienté de gran- « des municipalités ».

« Cette magnifique souveraineté cantonale est un

« vilain cadeau à faire au peuple, et me fait penser au
« manteau de pourpre, à la couronne d'épines et au
« roseau que les Juifs donnèrent au Sauveur en
« l'appelant par dérision *roi des Juifs*.

« En l'an 1814, alors que la Suisse avait été *révo-
« lutionnarisée* dans un sens opposé à son esprit et à
« sa nature intimes, alors qu'en particulier dans les
« cantons de Berne, Lucerne, Soleure et Fribourg
« la ruse et la violence avaient renversé les gouverne-
« ments et changé les Constitutions, l'Acte de média-
« tion, cette constitution fédérale qui avait institué la
« pénétration réciproque des cantons et de la Confé-
« dération, était tombé à son tour, et il fallait imagi-
« ner une nouvelle Constitution fédérale dans
« laquelle on pût faire entrer la matière préexistante
« et la forme établie des cantons révolutionnarisés :
« c'est ainsi qu'on construisit la Confédération en l'air
« et qu'on transforma la ligue des cantons, précédem-
« ment fondée sur le droit public interne, en un
« simple traité suivant le droit international, auquel
« même l'empereur du Maroc et le pacha d'Egypte
« auraient pu accéder s'ils eussent eu envie de s'allier
« aux *municipalités souveraines* de la chrétienté........
« Et si maintenant la Suisse nouvelle ou aspirant à
« se rajeunir n'accomplit sa contre-révolution que
« dans une partie des cantons, et que l'autre partie,
« la plus grande d'après le nombre des cantons,
« s'attache à l'ancien système ou y retombe, comme
« Fribourg et peut-être bientôt aussi Soleure, ou
« comme Glaris, qui sacrifie chez lui aux principes
« ultra-libéraux, mais s'accroche dans la Confédéra-
« tion à la sacro-sainte routine ; si en outre le libéra-
« lisme cantonal, même dans des cantons éclairés
« comme l'est Vaud, érige en nation une population
« particulière, et se comporte en *nation vaudoise* ; ou
« si, comme il arrive dans d'autres cantons qu'on

« regardait comme les boulevards du libéralisme et « du radicalisme, les Petits Conseils se mettent de « nouveau au-dessus des Grands Conseils, et que « ceux-ci, oubliant que d'après les nouvelles Consti- « tutions le peuple est souverain et qu'ils ne sont que « ses représentants dans le canton, usurpent dans la « Confédération la souveraineté qui appartient au « peuple, en arrêtant à leur gré des instructions pour « ou contre l'œuvre fédéral ; si encore, par un véri- « table contre-sens, altérant tous les contours et faus- « sant toutes les directions, on remet une question « relative à l'exercice d'un droit populaire à la déci- « sion de la majorité des voix cantonales, qui naturel- « lement se prononcera toujours contre une réforme « radicale de la Confédération, et admettra tout au « plus une révision du Pacte fédéral accomplie par « elle-même et à son gré, — il deviendra absolument « évident que beaucoup d'entre les nouveaux gouver- « nants cantonaux n'ont pas ou ne veulent pas avoir « une meilleure compréhension et conception de « l'unité et de la vérité de la Confédération que les « anciens, et que dans la plus grande et la plus grave « des affaires nationales, dans la constitution de la « Confédération, ils se permettent une mise en tutelle « du peuple qui trouvera difficilement une justifica- « tion devant l'esprit des principes sainement enten- « dus du système républicain et représentatif (1) ».

Les grands traits de la nouvelle Constitution que l'on désirait avaient été nettement indiqués dès 1832 par le bourgmestre Hirzel, de Zurich. « Il nous man- que », disait-il dans la réunion annuelle de la Société Helvétique, « un Conseil où prédomine la « représentation des intérêts de la nation suisse, et « non celle des intérêts divers des Etats particuliers ;

(1) *Die sieben Bundesverfassungen*, introduction.

« il nous manque dans le Conseil de la Confédération
« le libre vote grâce auquel la voix de la vérité ne
« résonne pas dans le vide parce que les instructions
« disent *non* avant qu'elle parle. Il nous manque un
« juge fédéral qui rende une sentence impartiale
« quand le peuple et l'autorité sont en lutte,
« quand le juge d'un canton est intéressé dans la
« cause, quand des différends s'élèvent entre un
« membre de la Confédération et un autre, quand
« l'un de ces membres manque à ce qu'il doit à la
« Confédération. Il nous manque une administration
« fédérale indépendante, issue de l'élection, de la
« confiance, non point d'un canton, mais de la Con-
« fédération tout entière. Aujourd'hui encore le
« Suisse voit une partie de sa petite patrie fermée à
« son libre établissement et au paisible exercice de
« sa profession ; aujourd'hui encore le transit libre
« et sans vexations d'un canton à l'autre n'est point
« assuré aux produits de nos mains et de notre sol ;
« dans l'espace d'une journée l'étranger traverse cinq
« cantons et plus, et y trouve à son grand divertisse-
« ment autant de poids, de mesures, de monnaies
« différentes (1) ».

Nombre d'années après que Troxler avait prononcé ces pathétiques paroles et que Hirzel avait dressé ce plan, une nouvelle constitution fut enfin mise au jour. D'âpres luttes religieuses dans les cantons, l'expédition des corps francs levés par les radicaux contre Lucerne, le boulevard du conservatisme et du catholicisme suisses, et ce qu'on a appelé la guerre du *Sonderbund*, allumée par les débats sur le droit des cantons à conclure entr'eux des alliances séparées, voilà ce qui remplit la dernière décade du règne du Pacte fédéral. Mais ce ne fut point un Con-

(1) Carl Morell, *Die Helvetische Gesellschaft*, p. 406.

seil constituant qui prépara la Constitution ; le libéralisme vainqueur se sentit assez fort pour fonder l'Etat fédéral au moyen d'une Diète régulière, la dernière de son espèce.

Dans la Constitution fédérale de l'an 1848, c'est l'introduction du système des deux Chambres, conciliation voulue entre le principe démocratique moderne et le principe historique, qui est en première ligne le trait caractéristique.

La source de toute souveraineté, soutenait une école, est dans le peuple. Ce principe ne conduit point cependant à la suppression des cantons ; ils peuvent rester souverains comme avant, mais il faut les soumettre à la souveraineté supérieure de la Confédération. Depuis l'an 1830, l'idée d'une nationalité suisse a d'année en année gagné en expansion et en force, et la conscience de cette idée s'affirme sans équivoque dans les fêtes et les associations nationales. Une autorité non issue du peuple que l'on placerait à côté de la représentation de la volonté nationale apporterait à celle-ci un contrepoids que l'on ne saurait tolérer. Que l'on maintienne, comme principe suprême du nouveau droit public, que la souveraineté réside dans l'ensemble de la nation suisse, et il s'ensuivra comme conséquence logique que les députés doivent sortir du choix direct du peuple. Il ne faut pas confondre ce système avec l'*Helvétisme*, car les cantons conservent à l'intérieur leurs droits de souveraineté, tandis que dans la période de l'unité les différents cantons de la Confédération étaient au gouvernement fédéral à peu près ce que les différents districts d'un même canton sont aujourd'hui aux autorités cantonales.

L'école fédéraliste plaçait au contraire la souveraineté dans les cantons. Un examen fidèle à la méthode historique montre que les vingt-deux cantons sont les souverains primitifs, qui doivent se réunir encore

pour l'élaboration d'une Constitution nouvelle, afin de rechercher dans quelle mesure ils entendent restreindre leur souveraineté, quelle part ils veulent en céder pour le bien de la communauté. Que la représentation dans ces réunions est un droit des cantons, cela est prouvé par l'exercice de ce droit pendant tant de siècles, comme aussi par le fait que, toutes les fois que d'autres systèmes ont été introduits par une force étrangère, on est revenu, dès la tempête passée, à celui qui existait auparavant. Le peuple suisse est trop loyal pour ne point reconnaître ce droit historique. Et le système en vigueur n'est point hostile au progrès; il a suffi, pour expulser les Jésuites, qui ont mis en péril tant de trônes, de détruire une alliance particulière que rois et empereurs semblaient protéger.

Cependant beaucoup voulaient modifier la représentation cantonale de manière à ce que les cantons grands et petits n'eussent plus voix égale à la Diète. Les petits cantons, disaient-ils, doivent reconnaître qu'il est équitable que les grands cantons, qui contribuent pour une part bien plus considérable en hommes et en argent à la défense et à l'entretien de la Confédération, participent à l'avenir pour plus d'une voix à la décision des affaires communes. Cette manière de voir se formula dans la proposition d'accorder six représentants à Berne, cinq à Zurich, quatre à Lucerne, Saint-Gall, Argovie, Tessin et Vaud, et trois, deux ou un à chacun des autres cantons suivant le chiffre de sa population.

Mais toutes ces conceptions ensemble durent céder le pas au projet d'associer la représentation nationale à la représentation fédérale en plaçant une chambre populaire à côté d'une chambre des Etats. Les partisans du système des deux Chambres exposèrent leurs idées de la manière suivante. Si l'on désire le maintien

de la représentation des cantons suivant le mode usité jusqu'à présent, c'est en partie en considération du principe juridique cantonal, en partie à raison de la situation politique des cantons comme de celle de la patrie commune. Si l'on n'appartient pas non plus à cette école qui déclare juste tout ce qui existe en fait, uniquement parce que cela existe en fait ; si au contraire on regarde toute institution humaine comme quelque chose de fini et de limité, qu'il faut au bout d'un certain temps remplacer par une autre organisation, — les avis ne peuvent plus différer que sur la question de savoir si l'heure de cette réforme est arrivée dans l'histoire. La Confédération n'a pas affaire avec la chute d'un trône qui, institué dans la nuit des temps, pèse sur le peuple et n'est vénérable que par son ancienneté. Ici il s'agit de traités qui ont fixé les principes fondamentaux de la vie en commun des différents cantons, et il est très difficile d'abandonner sans autre forme de procès une base affermie par les siècles. Non moins important est le point de vue politique, les conjonctures politiques. Il ne faut pas se dissimuler qu'un nombre considérable de cantons n'accueillerait qu'avec déplaisir, peut-être même avec colère, la destruction des fondements actuels du droit. Et ces cantons ne seraient peut-être pas seulement ceux qui se sont laissés égarer un moment sur le chemin de la réaction ; parmi eux se trouveraient aussi quelques-uns de ceux qui étaient attachés au parti du progrès. Si la base qui a servi jusqu'à présent est détruite, il faut s'attendre à ce que près de la moitié des cantons repoussent le nouveau projet (1).

La création d'une double représentation des Etats et du nombre était donc un moyen terme entre les

(1) Procès-verbal de la Commission de l'année 1848, p. 71 et suiv. et 109 et suiv.

deux tendances, dont l'une cherchait à défendre l'Etat fédératif, union peu étroite où le membre le plus petit avait autant d'influence que le plus grand, et l'autre plaidait la cause de l'Etat unitaire, qui se trouvait en opposition à la tradition. La Constitution des Etats-Unis d'Amérique servit de modèle pour la réforme de la Confédération suisse.

Rüttimann conteste pourtant ce dernier point, et dit que la concordance dans l'évolution des deux Etats ne peut s'expliquer que par l'adage : des causes semblables engendrent des effets semblables (1). Mais les allusions à la constitution américaine ne sont rien moins que rares dans la littérature de l'époque, et il est à présumer qu'elles n'ont point passé inaperçues. Ainsi, dès le commencement de la décade 1830-1840, Thomas Bornhauser, dans un écrit qui fut alors beaucoup lu, a nettement et explicitement recommandé le système des deux Chambres sur le modèle de l'Union américaine (2).

La conception directrice dans l'élaboration d'une loi fondamentale de la Confédération a été développée en des expressions particulièrement saisissantes dans le rapport de la Commission de révision, qui fut rédigé par le Thurgovien Kern et le Vaudois Druey. Nous y lisons :

« Point de pas en arrière, mais aussi point de sauts. « S'il y a un état de choses dans lequel la Suisse ne « se trouve plus, il y en a aussi un autre dans lequel « elle n'est pas encore pour le moment. La Suisse ne « forme plus, comme avant la révolution de 1798, une « simple alliance d'Etats souverains, ligués pour se

(1) *Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht*, t. I, p. 25.

(2) *Schweizerbart und Treuherz*, 2e édition, p. 79 et suiv. — Cf. Baumgartner, *Schweizerspiegel, drei Jahre unter der Bundesverfassung von* 1848, p. 71 et 72.

« prêter une aide mutuelle contre les attaques du « dehors et contre les désordres du dedans, n'ayant « en commun que ce qui était absolument nécessaire « pour atteindre ce but, et se réservant pleine et « entière indépendance, à l'exception des cas peu « nombreux dans lesquels la minorité devait se sou- « mettre à la majorité. La Confédération n'est plus « une simple alliance par où la Diète était plutôt un « congrès de souverains qu'une assemblée délibé- « rante, et où les affaires se réglaient plutôt par voie « de convention que par voie de résolution. Non seu- « lement ces temps sont bien loin de nous, puisque la « République helvétique, l'Acte de médiation, le Pacte « fédéral et l'évolution progressive ont amené un « autre état de choses, mais le peuple suisse s'est « avancé bien loin par-dessus les institutions fédéra- « les existantes.

« Ces institutions ne sont plus suffisantes, parce « qu'elles ne garantissent pas assez de droits, parce « qu'elles ne font pas d'assez d'intérêts une affaire « commune, parce que les autorités fédérales sont « mal organisées et entravées dans leur action, et en « particulier parce que ces autorités tirent exclusive- « ment leur origine des cantons ou plutôt des gouver- « nements cantonaux, et non point du peuple suisse « dans son ensemble, parce qu'elles ne représentent « ainsi qu'un des éléments de la Confédération, l'élé- « ment cantonal, tandis que l'élément national, ou « élément général, n'a point d'organe propre et « direct. Les désordres qui ont eu lieu en Suisse « depuis plusieurs années ont en grande partie leur « source dans la disproportion qui existe entre les « institutions fédérales et les idées et les besoins du « peuple suisse.

« Mais si la Suisse ne se trouve plus dans l'état de « choses pour lequel était créé le Pacte fédéral de l'an

« 1815, elle ne se trouve cependant pas non plus, « d'après l'avis de la Commission, dans un état sem- « blable à celui qu'impliquerait un gouvernement « unitaire, une nouvelle République helvétique. Une « République une et indivisible devrait, pour attein- « dre son but et ne point être un fédéralisme bâtard, « faire disparaître les cantons avec leurs institutions « politiques, civiles, financières et militaires, pour « faire place à un gouvernement unitaire qui aurait « à embrasser toutes les branches de la vie sociale. « En un mot, l'élément cantonal disparaîtrait dans le « système unitaire, de même que l'élément national « est, sinon détruit (car il est indestructible), mais « dissimulé, en quelque sorte étouffé, sous le règne « d'une simple alliance d'Etats. Or, quelque grands « que soient les progrès accomplis par l'esprit natio- « nal, néanmoins l'esprit cantonal aussi est encore « profondément enraciné en Suisse.

« On réussirait peut-être à introduire le système uni- « taire, mais non à le maintenir. Le courant irrésis- « tible d'une forte réaction de tous les mécontente- « ments ne manquerait point de briser toutes les « digues et d'entraîner bientôt de nouveau l'unita- « risme. Cela vient de ce que dans la nature des cho- « ses à côté de la loi de l'unité existe aussi une loi de « la *division* ou du *démembrement*, ou plutôt toutes « deux ensemble n'en font qu'une seule et constituent « l'*organisation*. L'unité sans membres est une masse « vide, les membres sans unité sont impuissants. La « Suisse parviendra-t-elle plus tard au système uni- « taire, ou, en d'autres termes, au lieu de cantons « souverains plus ou moins nombreux, ne renfer- « mera-t-elle plus dans l'avenir que des districts ou « d'autres divisions territoriales comme membres d'un « corps organisé ? Cela est possible. Mais ce moment « ne nous semble point encore venu. Le cantonalisme

« a de trop profondes racines, les habitudes séculaires « ont trop de puissance pour que l'on puisse réaliser « une telle transformation sans provoquer une crise « à laquelle la Suisse, à moins que tous les indices « ne soient trompeurs, n'est point suffisamment pré- « parée.

« Un système fédératif qui tienne compte des « deux éléments existant actuellement en Suisse, à « savoir l'élément national, ou élément général, et « l'élément cantonal, ou élément particulier, qui « donne à chacun de ces éléments ce qui lui appar- « tient dans l'intérêt du tout et de ses parties, qui « les fonde ensemble et les unisse, qui subordonne « les membres à l'ensemble, ce qui est cantonal à ce « qui est national, puisque autrement aucune Con- « fédération ne serait possible et que les cantons « périraient dans leur isolement, — voilà ce qu'il « faut à la Suisse d'aujourd'hui ».

Tandis que la Diète ne se composait que des envoyés des cantons et que le vote de ceux-ci était lié par les instructions qu'ils avaient reçues de la *Landsgemeinde* ou du Grand Conseil de leur canton, il fut alors institué comme autorité législative de la Confédération une *Assemblée fédérale* (*Bundesversammlung*), composée du *Conseil national* (*Nationalrath*), dont les membres sont élus à raison de un par 20.000 âmes ou par fraction supérieure à 10.000 âmes, et du *Conseil des Etats* (*Ständerath*), dans lequel chaque canton envoie deux députés, lesquels, comme les membres du Conseil national, votent sans être liés par des instructions. Les élections au Conseil national ont lieu par circonscriptions électorales fédérales, qui ne peuvent toutefois être formées de parties de cantons différents ; chaque canton, et dans les cantons divisés chaque demi-canton, doit nommer au moins un membre du Conseil. Le projet primitif

voulait qu'il fût procédé à l'élection du Conseil national dans une circonscription unique pour toute la Suisse, de manière que chacun des votants concourût à la nomination de tous les députés et que le nombre de voix requis pour être élu fût calculé sur le nombre total des citoyens suisses exerçant le droit de vote (1). L'élection est directe : tout Suisse qui n'a pas été privé des droits de citoyen actif et a accompli sa vingtième année a droit de vote. La durée des pouvoirs du Conseil national est de trois ans. Pour le Conseil des Etats, ce sont les cantons qui déterminent le mode d'élection et la durée des pouvoirs. Tandis que l'indemnité des membres du Conseil national est payée par la caisse fédérale, c'est aux caisses des cantons à payer celle des membres du Conseil des Etats. Chacun des deux Conseils délibère à part ; dans chacun la majorité des voix décide ; dans chacun la présence de la moitié des membres plus un est requise pour prendre une résolution. Mais c'est en séance commune que les deux Conseils procèdent à certaines élections, exercent en certains cas le droit de grâce et tranchent les conflits de compétence. Chacun des présents concourt alors pour une voix à la décision. Le droit d'initiative appartient à chacun des deux Conseils et à chacun de leurs membres, ainsi qu'aux cantons, qui peuvent l'exercer par correspondance. L'époque des sessions doit être fixée par un règlement.

Le pouvoir exécutif est confié à un *Conseil fédéral* (*Bundesrath*) composé de sept membres élus par les deux Conseils de l'Assemblée fédérale en séance commune. Les attributions du Conseil fédéral sont, pour accélérer l'expédition des affaires, réparties par

(1) Procès-verbal de la Commission de l'année 1848, p. 156, 178 et suiv.

départements entre les conseillers, mais la décision de toute question est réservée au Conseil tout entier. Chaque année un membre du Conseil est désigné par l'Assemblée fédérale comme *président de la Confédération* (*Bundespräsident*) : il préside le Conseil fédéral, dirige le *département politique* et se tient en rapport avec les représentants des puissances étrangères. Le président sortant de charge ne peut être élu l'année suivante ni président ni vice-président.

Une *chancellerie fédérale*, à la tête de laquelle est placé le *chancelier de la Confédération*, est chargée du secrétariat de l'Assemblée fédérale et de celui du Conseil fédéral, du service des publications officielles, etc... Le chancelier est élu par l'Assemblée fédérale pour trois ans, en même temps que le Conseil fédéral. La chancellerie est sous la surveillance spéciale du Conseil fédéral.

La Commission adopta dès l'abord ce mode d'élection du Conseil fédéral, après avoir rejeté à une grande majorité une proposition tendant à réduire à cinq le nombre des membres du Conseil fédéral et à faire élire le président par le peuple, deux membres par le Conseil national et deux par le Conseil des Etats (1). La commission reprit ensuite l'étude de la question, et cette fois une proposition tendant à faire élire tout le Conseil fédéral par le peuple ne fut repoussée qu'à une voix de majorité, 10 contre 9. Un amendement à cette proposition, tendant à faire élire au moins le président par l'ensemble de la population, réunit trois voix. Ce résultat provoqua immédiatement les protestations de ceux qui n'avaient accepté l'élection du Conseil national par circonscriptions

(1) Procès-verbal de la Commission de l'année 1848, p. 132.

nationales que parce qu'ils comptaient qu'en revanche le Conseil fédéral serait nommé par le peuple lui-même, qui pourrait ainsi y envoyer « des hommes « possédant son entière confiance. » Le Conseil fédéral, disaient les partisans de l'élection par le peuple, « ne doit pas être composé de spécialistes proprement « dits, mais bien plutôt de personnes qui embrassent « la vie politique dans son ensemble, qui sachent « poser, accueillir et mettre en œuvre des idées « générales et qui soient capables de les mettre prati- « quement en action : point d'administrateurs routi- « niers, mais des hommes à qui l'on puisse décerner « le titre d'hommes d'Etat dans toute la force du « terme (1) ».

Un *Tribunal fédéral* (*Bundesgericht*), composé de onze membres et de plusieurs suppléants, élu pour trois ans, exerce sa juridiction sur les matières qui sont du ressort de la Confédération. Il statue : 1° sur les cas de violation des droits garantis par la Constitution fédérale qui lui sont soumis par plainte émanée de l'Assemblée fédérale ; 2° sur différents litiges ne relevant point du droit public élevés entre cantons, entre la Confédération et un canton, entre la Confédération et les personnes morales ou les particuliers ; 3° sur les contestations relatives à la situation des *Heimatlosen* ; 4° comme juge institué par le commun accord des parties, sur les contestations dont l'objet est d'une importance exceptionnelle ; 5° comme tribunal criminel et avec adjonction de jurés, sur les

(1) *Procès-verbal de la Commission de l'année* 1848, p. 181 et suiv. — M. Droz, qui conteste que l'élection par le peuple n'ait été repoussée qu'à une voix de majorité (*Le mode d'élection du Conseil fédéral*, dans la *Bibliothèque universelle et Revue suisse*, juin 1893), n'a point accordé à cette partie du procès-verbal une attention suffisante. — Pour plus de détails, v. Curti, *Die schweizerischen Volksrechte* 1848-1900, p. 15 et suiv., et Hans Kaufmann, *Zur Geschichte der Volkswahl des Bundesrates*.

crimes des fonctionnaires publics mis en accusation par une autorité fédérale, sur les cas de haute trahison, de rébellion et d'attentat contre les autorités fédérales, sur les crimes contre le droit des gens et sur les crimes et délits qui ont amené une intervention armée de la Confédération.

Peut être élu au Conseil national tout citoyen suisse de condition laïque et ayant droit de vote. Les naturalisés ne sont éligibles que s'ils jouissent depuis cinq ans au moins des droits de citoyen suisse. Aucun membre du Conseil national ne peut être en même temps membre du Conseil des Etats, et réciproquement. Les membres du Conseil fédéral ne peuvent faire partie de l'Assemblée fédérale, mais ils y ont voix consultative et droit d'initiative. Est éligible au Conseil fédéral tout citoyen possédant les qualifications requises pour être éligible au Conseil national ; cependant les sept membres du Conseil fédéral doivent tous appartenir à des cantons différents. Les conditions d'éligibilité au Tribunal fédéral sont également les mêmes que pour le Conseil national ; les membres du Conseil fédéral et les fonctionnaires nommés par lui ne peuvent être élus juges fédéraux.

Cette énumération de plusieurs dispositions importantes de la Constitution fédérale de 1848 fait déjà suffisamment apercevoir la différence essentielle qui la distingue du Pacte fédéral. Mais pour parvenir à une vue plus précise du mécanisme de l'Etat fédéral nouvellement créé, il faut relever les plus importants des droits qui ont été attribués soit à la Confédération soit aux cantons.

L'article premier de la Constitution dispose : « Les « peuples des vingt-deux cantons souverains de la « Suisse, unis par la présente alliance, savoir : *Zurich*, « *Berne*, *Lucerne*, *Uri*, *Schwyz*, *Unterwalden* (le haut « et le bas), *Glaris*, *Zoug*, *Fribourg*, *Soleure*, *Bâle*

« (ville et campagne), *Schaffhouse*, *Appenzell* (les deux « Rhodes), *Saint-Gall*, *Grisons*, *Argovie*, *Thurgovie*, « *Tessin*, *Vaud*, *Valais*, *Neuchâtel et Genève*, forment « dans leur ensemble la *Confédération suisse* (*schweizerische Eidgenossenschaft*). » L'article suivant « indique le but de la Confédération : « assurer l'in- « dépendance de la patrie contre l'étranger, mainte- « nir la tranquillité et l'ordre à l'intérieur, protéger la « liberté et les droits des Confédérés et accroître leur « prospérité commune ». Les cantons. lit-on plus loin, exercent tous les droits souverains qui n'ont point été délégués au pouvoir fédéral. La Confédération garantit aux cantons leur territoire et leur souveraineté dans les limites ainsi fixées. « Les cantons sont tenus de « demander à la Confédération la garantie de leurs « constitutions. Cette garantie est accordée, pourvu « que ces constitutions ne renferment rien de con- « traire aux dispositions de la Constitution fédérale, « qu'elles assurent l'exercice des droits politiques « d'après des formes républicaines représentatives ou « démocratiques, qu'elles aient été acceptées par le « peuple et qu'elles puissent être révisées lorsque la « majorité absolue des citoyens le demande. Toute « alliance particulière et tout traité d'une nature poli- « tique entre cantons sont interdits. En revanche, les « cantons ont le droit de conclure entr'eux des con- « ventions sur des objets de législation, d'administra- « tion ou de justice ; toutefois, ils doivent les porter à « la connaissance de l'autorité fédérale, laquelle, si « ces conventions renferment quelque chose de con- « traire à la Confédération ou aux droits des autres « cantons, est autorisée à en empêcher l'exécution..... « La Confédération a seule le droit de déclarer la « guerre et de conclure la paix, ainsi que de faire « avec les Etats étrangers des alliances et des traités, « notamment des traités de péage (douanes) et de

« commerce. Exceptionnellement, les cantons conser- « vent le droit de conclure avec les Etats étrangers « des traités sur des objets concernant l'économie « publique, les rapports de voisinage et de police ; « néanmoins ces traités ne doivent rien contenir de « contraire à la Confédération ou aux droits d'autres « cantons. Les rapports officiels entre les cantons et « les gouvernements étrangers ou leurs représentants « ont lieu par l'intermédiaire du Conseil fédéral ». Ni la Confédération ni les cantons ne peuvent conclure de capitulations militaires. La Confédération ne peut point entretenir de troupes permanentes. Aucun canton ou demi-canton ne peut sans l'autorisation du pouvoir fédéral entretenir plus de 300 hommes de troupes permanentes, les gendarmes et corps de *Landjäger* non compris. Les cantons sont tenus, en cas de différends entr'eux, de s'abstenir de toute voie de fait et de tout armement, et de se soumettre à la décision qui sera prise conformément aux prescriptions fédérales. « Dans le cas d'un danger subit provenant du « dehors, le gouvernement du canton menacé doit « requérir le secours des Etats confédérés et en aviser « immédiatement l'autorité fédérale...... Les cantons « requis sont tenus de prêter secours. Les frais sont « supportés par la Confédération. En cas de troubles « à l'intérieur, ou lorsque le danger provient d'un « autre canton, le gouvernement du canton menacé « doit en aviser immédiatement le Conseil fédéral, « afin qu'il puisse prendre les mesures nécessaires « dans les limites de sa compétence ou convoquer « l'Assemblée fédérale. Lorsqu'il y a urgence, le gou- « vernement est autorisé, en avertissant immédiate- « ment le Conseil fédéral, à requérir le secours d'au- « tres Etats confédérés, qui sont tenus de le prêter. « Lorsque le gouvernement est hors d'état d'invoquer « le secours, l'autorité fédérale compétente peut

« intervenir sans réquisition ; elle est tenue de le « faire lorsque les troubles compromettent la sûreté « de la Suisse..... Les frais sont supportés par le can- « ton qui a requis l'assistance ou occasionné l'inter- « vention, à moins que l'Assemblée fédérale n'en « décide autrement. » Lors de ces conflits avec l'étranger ou entre cantons, il doit être accordé libre passage aux troupes de secours, et les troupes doivent être immédiatement placées sous le commandement fédéral. La Confédération dispose de l'armée fédérale, dans laquelle tout Suisse est tenu au service, et qui se compose des contingents des cantons (élite et réserve) ; en cas de danger, elle dispose également des autres forces militaires des cantons (*Landwehr* ou seconde réserve). La Confédération se charge de l'instruction du génie, de l'artillerie et de la cavalerie ; elle se charge également de former les instructeurs pour les autres armes ; pour l'instruction militaire supérieure de toutes les armes, elle établit des écoles militaires et ordonne des réunions de troupes. « La centralisa- « tion de l'instruction militaire pourra au besoin être « développée ultérieurement par la législation fédé- « rale. La Confédération surveille l'instruction mili- « taire de l'infanterie et des carabiniers, ainsi que « l'achat, la construction et l'entretien du matériel de « guerre que les cantons doivent fournir à l'armée « fédérale. » Elle doit fournir elle-même une partie de ce matériel. « Tous les corps de troupe au service « de la Confédération portent le drapeau fédéral. » Les ordonnances militaires des cantons doivent être soumises à l'approbation de la Confédération. Le général de l'armée et le chef d'état-major général sont nommés par l'Assemblée fédérale. « La Confédération « peut ordonner à ses frais ou encourager par des « subsides les travaux publics qui intéressent la « Suisse ou une partie considérable du pays.... L'As-

« semblée fédérale peut interdire les constructions « publiques qui porteraient atteinte aux intérêts « militaires de la Confédération La Confédération a « le droit d'établir une Université suisse et une Ecole « polytechnique. Ce qui concerne les péages (doua- « nes) relève de la Confédération. La Confédération a « le droit, moyennant une indemnité, de supprimer « en tout ou en partie les péages sur terre ou sur eau, « les droits de transit, de chaussée et de pontonnage, « les droits de douane et les autres finances de ce « genre accordées ou reconnues par la Diète..... Les « droits de chaussée et les péages qui grèvent le tran- « sit seront rachetés dans toute la Suisse. La Confé- « dération pourra percevoir, à la frontière suisse, des « droits d'importation, d'exportation et de transit. » Le produit de ces droits sera employé à indemniser les cantons, suivant des règles déterminées, de la suppression des finances indiquées plus haut. « Le libre « achat et la libre vente des denrées, du bétail et des « marchandises proprement dites, ainsi que des autres « produits du sol et de l'industrie, leur libre entrée, « leur libre sortie et leur libre passage d'un canton à « l'autre sont garantis dans toute l'étendue de la Con- « fédération. » Sont réservés : quant à l'achat et à la vente, la régale du sel et de la poudre à canon ; les dispositions des cantons touchant la police du commerce et de l'industrie, ainsi que celle des routes, et les dispositions contre l'accaparement, le tout sous réserve de l'approbation du Conseil fédéral ; les mesures temporaires de police de santé lors d'épidémies et d'épizooties ; les droits accordés ou reconnus par la Diète et que la Confédération n'a pas supprimés ; les droits de consommation sur les vins et les autres boissons spiritueuses. « La législation fédérale statuera, « pour autant que la Confédération y est intéressée, « les dispositions nécessaires touchant l'abolition des

« privilèges relatifs au transport des personnes et des « marchandises de quelque espèce que ce soit sur « terre ou sur eau existant entre cantons ou dans l'in- « térieur d'un canton. » Les taxes cantonales qui subsistent ne peuvent être élevées, et il ne peut en être établi de nouvelles sans l'autorisation de l'Assemblée fédérale ; cette autorisation ne peut être accordée qu'en vue de subventionner des travaux publics et pour un temps déterminé. En ce qui concerne les droits de consommation sur les vins et les autres spiritueux, les produits suisses doivent être moins imposés que les produits étrangers, les droits existants ne peuvent être élevés, et il ne peut en être établi dans les cantons qui n'en perçoivent pas encore. La Confédération prend à sa charge le service des postes et garantit l'inviolabilité du secret des correspondances, elle exerce une haute surveillance sur les routes et ponts à la conservation desquels la Suisse est intéressée, elle exerce tous les droits compris dans la régale des monnaies, fixe le pied monétaire et frappe le numéraire au lieu et place des cantons, elle établit l'uniformité des poids et mesures, fabrique et vend exclusivement la poudre. Les autorités fédérales peuvent prendre des mesures de police sanitaire en cas d'épidémie constituant un danger général. Il est pourvu aux dépenses de la Confédération au moyen des intérêts des fonds de guerre fédéraux, des produits des douanes à la frontière, de ceux des administrations des postes et des poudres, et, en cas de nécessité, au moyen de contingents des cantons.

La Constitution désigne comme langues nationales de la Confédération les trois langues principales de la Suisse : l'allemand, le français et l'italien.

Notons ici par parenthèse qu'une loi fédérale ultérieure désigna Berne comme capitale fédérale ; ce choix fut principalement déterminé par la

situation de cette ville sur la ligne de démarcation des éléments allemand et romand.

Sur la situation des particuliers à l'égard de la Confédération et des cantons la Constitution renferme les dispositions suivantes :

« Tous les Suisses sont égaux devant la loi. Il « n'y a en Suisse ni sujets, ni privilèges de lieux, de « naissance, de personnes ou de familles..... Les « membres des autorités fédérales, les fonctionnaires « civils et militaires de la Confédération et les « représentants ou commissaires fédéraux ne peuvent « recevoir d'un gouvernement étranger ni pensions « ou traitements, ni titres, présents ou décorations. « S'ils sont déjà en possession de pensions, de titres « ou de décorations, ils devront renoncer à jouir de « leurs pensions et à porter leurs titres et leurs « décorations pendant la durée de leurs fonctions. « Toutefois les employés inférieurs peuvent être « autorisés par le Conseil fédéral à recevoir leurs « pensions...... La Confédération suisse garantit à « tous les Suisses appartenant à l'une des confessions « chrétiennes le droit de s'établir librement dans « toute l'étendue du territoire suisse. » L'exercice de ce droit ne peut être refusé à aucun Suisse de confession chrétienne qui produit un acte d'origine (*Heimatschein*) ou toute autre pièce équivalente, un certificat de bonnes mœurs et l'attestation qu'il jouit des droits civils et qu'il n'est point légalement flétri, et justifie qu'il est en état de pourvoir à l'entretien de sa famille. « En s'établissant dans un autre canton, le « Suisse entre en jouissance de tous les droits des « citoyens de ce canton, à l'exception de celui de « voter dans les affaires communales et de la partici- « pation aux biens des communes et des corporations. « En particulier la liberté d'industrie et le droit d'ac- « quérir et d'aliéner des biens fonds lui sont assurés,

« conformément aux lois et ordonnances du canton, « lesquelles doivent, à tous ces égards, traiter le « Suisse domicilié à l'égard du citoyen du canton. Les « communes ne peuvent imposer à leurs habitants « appartenant à d'autres cantons des contributions « aux charges communales plus fortes qu'à leurs « habitants appartenant à d'autres communes de leur « propre canton. Le Suisse établi dans un autre can- « ton peut en être renvoyé : *a*) par sentence du juge « en matière pénale ; *b*) par ordre des autorités de « police, s'il a perdu ses droits civils et a été légale- « ment flétri ; si sa conduite est contraire aux mœurs ; « s'il tombe à la charge du public, ou s'il a été sou- « vent puni pour contravention aux lois ou règle- « ments de police... Tout citoyen d'un canton est « citoyen suisse. Il peut, à ce titre, exercer les droits « politiques pour les affaires fédérales et cantonales « dans chaque canton où il est établi. Il ne peut exer- « cer ces droits qu'aux mêmes conditions que les « citoyens du canton, et, en tant qu'il s'agit des « affaires cantonales, qu'après un séjour dont la durée « est déterminée par la législation cantonale ; cette « durée ne peut excéder deux ans. Nul ne peut exercer « des droits politiques dans plus d'un canton. Aucun « canton ne peut priver un de ses ressortissants du « droit d'origine ou de cité. Les étrangers ne peuvent « être naturalisés dans un canton qu'autant qu'ils « seront affranchis de tout lien envers l'Etat auquel « ils appartiennent... Le libre exercice du culte des « confessions chrétiennes reconnues est garanti dans « toute la Confédération. Toutefois les cantons et « la Confédération pourront toujours prendre les « mesures propres au maintien de l'ordre public et de « la paix entre les confessions... L'ordre des Jésuites « et les sociétés qui lui sont affiliées ne peuvent être « reçus dans aucune partie de la Suisse... La liberté

« de la presse est garantie. Toutefois les lois canto-
« nales statuent les mesures nécessaires à la répres-
« sion des abus ; ces lois sont soumises à l'approba-
« tion du Conseil fédéral. La Confédération peut
« aussi statuer des peines pour réprimer les abus
« dirigés contre elle ou ses autorités. Les citoyens ont
« le droit de former des associations, pourvu qu'il
« n'y ait dans le but de ces associations ou dans les
« moyens qu'elles emploient rien d'illicite ou de dan-
« gereux pour l'Etat. Les lois cantonales statuent les
« mesures nécessaires à la répression des abus. Le
« droit de pétition est garanti. Tous les cantons sont
« obligés de traiter les citoyens des autres Etats confé-
« dérés comme ceux de leur Etat en matière de légis-
« lation et pour tout ce qui concerne les voies juridi-
« ques. Les jugements civils définitifs rendus dans un
« canton sont exécutoires dans toute la Suisse. Pour
« réclamation personnelle, le débiteur suisse ayant
« domicile et solvable doit être recherché devant son
« juge naturel ; ses biens ne peuvent en conséquence
« être saisis ou séquestrés hors du canton où il est
« domicilié, en vertu de réclamations personnelles.
« La traite foraine est abolie dans l'intérieur de la
« Suisse, ainsi que le droit de retrait des citoyens d'un
« canton contre ceux d'autres Etats confédérés. La
« traite foraine à l'égard des pays étrangers est abolie
« sous réserve de réciprocité (1). Nul ne peut être dis-
« trait de son juge naturel. En conséquence, il ne
« pourra être établi de tribunaux extraordinaires. Il
« ne pourra être prononcé de peine de mort pour

(1) La *traite foraine* était un privilège de juridiction permettant d'assigner un débiteur devant le juge du domicile du créancier au lieu de l'assigner devant son juge naturel, le juge de son domicile. Il existait différents droits de *retrait* au profit des citoyens du canton, du district ou de la commune, ou des parents, lesquels pouvaient exercer le retrait d'un bien fonds cédé à un étranger au canton, au district ou à la commune, ou à la famille.

« cause de délit politique. Une loi fédérale statuera « sur l'extradition des accusés d'un canton à l'autre ; « toutefois l'extradition ne peut être rendue obligatoire pour les délits politiques et ceux de la presse. « Il sera rendu une loi fédérale pour déterminer de « quels cantons ressortissent les gens sans patrie « *(Heimatlosen)* et pour empêcher qu'il ne s'en forme « de nouveaux. La Confédération a le droit de « renvoyer de son territoire les étrangers qui compro- « mettent la sûreté intérieure ou extérieure de la « Suisse. »

Enfin les articles — et ils sont des plus importants à notre point de vue — qui se rapportent à la législation populaire se trouvent sous la rubrique *Révision de la Constitution fédérale.* Lorsque la Diète discuta l'article 104 du projet (1) : « La Constitution fédérale « peut être révisée en tout temps, » des amendements furent présentés au nom de différents Etats :

1° Par la députation d'Appenzell Rhodes Extérieures : « qu'il ne puisse être procédé à la révision de la « Constitution fédérale que si douze Etats se sont pro- « noncés pour la révision » ;

2° Par la députation de Bâle-ville, afin d'indiquer expressément qu'on pourrait procéder aussi à une révision partielle, laquelle en temps ordinaire conviendrait mieux au but poursuivi qu'une refonte intégrale de la Constitution : « La Constitution fédérale « peut être révisée en tout temps, totalement ou par- « tiellement ».

3° La députation du canton d'Uri proposa d'ajouter : « pourvu que les trois quarts des voix de la Diète en « fassent ou en acceptent la proposition ».

Lors du vote, la députation d'Appenzell Rhodes

(1) Devenu ensuite, avec le même texte, l'art. 111, et dans la Constitution de 1874 l'art. 118.

Extérieures fut seule à se prononcer en faveur de son amendement. Pour l'amendement du canton d'Uri se prononcèrent les députations des trois Etats d'Uri, Schwyz et Unterwalden et la députation d'Appenzell Rhodes Intérieures, cette dernière sous réserve de ratification. Pour l'amendement de la députation de Bâle-ville se prononcèrent les députations des sept Etats de Zurich, Lucerne, Unterwalden, Glaris, Fribourg, Bâle et Thurgovie.

L'article 104 fut ensuite adopté sans modifications par vingt Etats. Toutes les députations en effet votèrent en ce sens sauf celles des Etats de Schwyz et d'Appenzell. Mais on déclara généralement par voie d'observation insérée au procès-verbal que si la majorité n'avait pas voté l'amendement présenté par la députation du canton de Bâle-ville, c'était uniquement parce qu'elle avait pensé « qu'une révision simplement partielle de l'acte constitutif de la Confédération pouvait à toute époque avoir lieu comme la « révision totale et sous les mêmes conditions. »

L'article 105 était ainsi conçu dans le projet : « La « révision a lieu dans les formes statuées pour la « législation fédérale (1). » Il y fut proposé les amendements suivants :

1° Par la députation du canton des Grisons : « La « révision est opérée par l'Assemblée fédérale ».

2° Par la députation du canton de Berne : intercaler après les mots « a lieu » les mots « en règle générale. » Cet amendement était destiné à empêcher qu'il ne fût mis obstacle à l'institution d'un Conseil constituant, pour le cas où ce mode de révision serait demandé ou paraîtrait commandé par la nécessité.

3° Par la députation du canton de Fribourg : ajouter

(1) Devenu ensuite, avec le même texte, l'art 112, et dans la Constitution de 1874 l'art. 119.

à l'art. 105 ces mots : « et à teneur de l'art. 73 ; » or cet article disposait expressément que l'assentiment des deux Conseils serait nécessaire pour les lois fédérales, décrets et arrêtés fédéraux.

Contre l'amendement de la députation des Grisons on objecta qu'il pourrait donner naissance à des malentendus, et notamment être interprété en ce sens que les deux Chambres devraient examiner en séance commune la question de la révision, ce qui est inadmissible, car les membres du Conseil national (environ 120) auraient un trop grand avantage numérique sur les 44 membres du Conseil des Etats. L'article proposé par la Commission signifiait au contraire qu'il serait procédé à la révision suivant le mode usité pour la législation fédérale, c'est-à-dire que les deux Chambres délibèreraient et statueraient séparément. Aux termes de la présente Constitution, disait-on, il faut pour une loi fédérale la majorité dans chacun des deux Conseils ; pour modifier la Constitution on exigera une garantie de plus, à savoir que la majorité des cantons et la majorité des citoyens prenant part au vote se prononcent en ce sens.

La députation du canton de Glaris se rallia formellement à l'article ainsi interprété, parce que le Conseil constituant était ainsi expressément exclu en tant que forme constitutionnelle ; le Conseil constituant, qui peut être un organe approprié aux besoins des cantons, ne convient nullement à la révision fédérale, parce que l'élément cantonal est ainsi écarté et que les Etats particuliers sont privés de leur légitime influence.

Cette manière de voir fut encore appuyée d'autre part et à différentes reprises, notamment en réponse à une proposition tendant à permettre aux deux Conseils, s'ils le jugeaient convenable, de faire procéder à la revision par le Conseil fédéral. Cette faculté doit

leur être refusée, dit-on, pour peu que l'on veuille s'en tenir au système que l'on a adopté. On ne peut pas davantage accorder aux Conseils des pleins pouvoirs tels qu'ils soient autorisés à instituer sans nécessité particulière un Conseil constituant et à s'écarter ainsi des formes constitutionnelles telles qu'elles sont déterminées relativement à la législation.

Quant à savoir comment on pourrait procéder si les Conseils venaient à être en opposition avec l'opinion publique, et comment, en ce cas et à titre exceptionnel, la Constitution pourrait être révisée, l'occasion de se prononcer avec plus de précision sur cette question serait offerte par un autre article (le suivant), lequel ne traitait point de la règle, mais de l'exception.

Lors du vote se prononcèrent :

Pour l'amendement de la députation des Grisons, cette députation seule ;

Pour l'addition proposée par la députation de Fribourg, les députations des cinq Etats suivants : Fribourg, Bâle, Tessin, Vaud et Neuchâtel, plus la députation d'Appenzell Rhodes Extérieures ;

Pour l'amendement de la députation de Berne, les députations des quatre Etats de Berne, Argovie, Saint-Gall et Genève.

L'article 105 fut ensuite adopté sans changements par dix-neuf Etats, plus Appenzell Rhodes Extérieures. Toutes les députations en effet votèrent *pour* sauf celles des deux Etats de Berne et de Schwyz et la députation d'Appenzell Rhodes Intérieures.

L'article 106 (1) était présenté dans les termes suivants : « Lorsqu'une section de l'Assemblée fédérale « décrète la révision de la Constitution fédérale et que « l'autre section n'y consent pas, ou bien lorsque cin-

(1) Devenu ensuite, sauf les mots imprimés ici en *italiques*, l'art. 113, et dans la Constitution de 1874 l'art. 120.

« quante mille citoyens suisses ayant droit d
« demandent la révision *et que les deux Cons*
« *consentent pas*, la question de savoir si la C
« tion fédérale doit être révisée est, dans l'un
« dans l'autre cas, soumise à la votation du
« suisse, par oui ou par non.

« Si, dans l'un ou l'autre de ces cas, la
« des citoyens suisses prenant part à la vot
« prononce pour l'affirmative, les deux Conse
« *dissous et* renouvelés pour travailler à la r

Plusieurs amendements furent encore pro
cet article, à savoir :

1° Par la députation de l'Etat de Zurich
dans la première partie de l'article *cent mil*
au lieu de *cinquante mille* ;

2° Par la députation du canton de Ber
mière ligne : « Si le peuple suisse déc
« votation qu'il sera procédé à la révi
« Constitution, cette révision sera confié
« seil constituant suisse ; » en seconde li
« le cas où la révision de la Constitution
« repoussée par une section de l'Assem
« Chambre nationale ou Chambre des Eta
« par le peuple, la révision sera confiée
« constituant suisse » ;

3° Par la députation du canton d'
« l'un ou l'autre des deux Conseils p
« les deux Conseils prononcent qu'une
« rale est désirable, ou si cinquante
« suisses ayant droit de vote demand
« la question de savoir si la révisio
« non doit être déférée à la votat
« suisse. Si la majorité des citoyen
« droit de voter se prononce pour
« deux Conseils sont renouvelés int
« travailler à la révision ; »

4° Par la députation du canton de Saint-Gall : rédiger ainsi la deuxième partie de l'article : « Si, « dans l'un ou l'autre de ces cas, la majorité des « citoyens suisses prenant part à la votation se pro- « nonce pour l'affirmative, il sera institué un Con- « seil constituant qui devra travailler à la révision ».

5° La députation de l'Etat d'Uri demanda la suppression de l'article.

6° La députation de l'Etat d'Argovie fit mettre au procès-verbal la déclaration suivante : « Trois cas de « révision peuvent se présenter : *a*) si le Conseil « national décide spontanément qu'il y a lieu à « révision ; *b*) si la révision est demandée par 50.000 « citoyens suisses ayant droit de voter et si le Conseil « national y donne son assentiment ; dans ces deux « cas le Conseil national procèdera immédiatement à « la révision en qualité de Conseil constituant ; *c*) si le « Conseil national ne donne point son assentiment à « la demande de révision et si la proposition de révi- « sion portée en conséquence devant le peuple est « adoptée par la majorité des citoyens suisses ; dans « ce dernier cas le Conseil national devra être renou- « velé intégralement, et le nouveau Conseil sera « chargé de procéder à la révision ».

Voici les principales considérations présentées à l'appui des différents amendements. La disposition qui exige pour la révision une demande formée par un nombre de citoyens supérieur à celui qui est fixé par l'article proposé se justifie par la nécessité d'empêcher qu'un petit nombre de cantons, peut-être même un seul canton, puisse contre la volonté des autres provoquer la révision de la Constitution. Le canton de Zurich compte à lui seul environ 50.000 citoyens actifs, et le canton de Berne plus du double de ce chiffre : il serait donc possible que l'un ou l'autre de ces deux cantons, au cas où il accueillerait

le projet de Constitution fédérale avec une répugnance particulière, fût à lui seul en état de faire passer la révision et de semer ainsi dans tout le reste de la Suisse une nouvelle et malsaine agitation. En outre, dans aucun canton on n'a donné à d'aussi faibles minorités le droit de réclamer des révisions constitutionnelles, puisque dans le canton de Vaud, par exemple, on exige à cet effet une demande formée par le cinquième au moins des citoyens actifs du canton, tandis que le projet en discussion se contente du dixième des citoyens actifs de la Confédération. Il ne faut point d'ailleurs méconnaître que le système des deux Chambres qui a été adopté doit être considéré comme le résultat d'une transaction, obtenu avec difficulté, et méritant ainsi qu'on lui assure au moins quelque durée. On objectera bien que 50.000 citoyens ne s'entendront point si aisément qu'on le dit pour réclamer la révision de la charte fédérale, puisque dans les cantons aussi on a encore rarement ou même on n'a jamais encore abusé de dispositions analogues pour renverser les Constitutions. Cette opinion peut avoir sa part de justesse au regard de la situation des cantons, et sans doute il ne sera point aisé de mettre en mouvement des minorités aussi considérables contre un gouvernement cantonal établi. Mais il en est autrement dans la Confédération. S'il est hors de doute que la nouvelle Constitution puisse être, de différents côtés et pour différentes raisons, accueillie avec méfiance, on peut donc redouter, comme un danger prochain, que 50.000 citoyens ne s'unissent pour réclamer par la voie de la révision la destruction d'une œuvre qui leur aura déplu.

En sens inverse on fit valoir que la Commission de révision avait admis qu'il y avait dans la Confédération environ 400.000 citoyens actifs ; si maintenant le huitième du peuple réclamait la révision, il ne serait

point si facile d'opposer le *veto* à une semblable manifestation, et le parti le plus sage serait de prévenir, en procédant à la révision, des manifestations désordonnées toujours possibles.

Pour montrer que l'institution d'un Conseil constituant serait indispensable dans certains cas, on mit principalement en relief les considérations suivantes. Si les deux Conseils sont d'accord sur la nécessité de la révision et si leur proposition obtient l'assentiment du peuple, il est évidemment hors de doute que les deux Chambres possèdent la confiance du peuple et qu'elles peuvent se mettre au travail et le mener à bien en conformité de vues avec l'opinion publique. Mais si la demande de révision vient du peuple et que l'un des Conseils ou tous les deux ensemble l'aient repoussée ou ne se soient soumis à la volonté exprimée par le peuple que sous la pression de la nécessité, alors l'Assemblée fédérale n'est plus en possession de la confiance publique, et il faut que la nation puisse manifester directement sa volonté.

L'article proposé ne s'explique pas sur la manière de procéder dans le cas qui vient d'être indiqué, puisqu'il se borne à prescrire le renouvellement intégral des Conseils quand ils ont repoussé la révision et que la majorité du peuple l'a au contraire favorablement accueillie.

Le Conseil constituant n'aurait d'ailleurs d'autre tâche que d'élaborer un nouveau projet, lequel, pour recevoir force de loi, devrait à son tour, aux termes de l'art. 107, être adopté par la majorité des cantons ainsi que par la majorité des citoyens. Ainsi serait complètement maintenu le principe qu'on a eu en vue dans le projet en discussion, principe qui accorde encore aux Etats une réelle importance. Si le peuple est admis d'après l'art. 106 à prononcer sur la révision dans certaines hypothèses, il faut aussi qu'il ait le

droit de confier le travail à une assemblée qui jouisse de son entière confiance, et l'institution d'un Conseil constituant est nécessaire pour empêcher qu'il se produise pour ainsi dire un *interrègne* pendant l'élection des nouveaux Conseils.

L'histoire des Etats de l'Union américaine montre que là-bas aussi les révisions constitutionnelles sont confiées à des Conseils constituants, bien que presque partout on se soit prononcé pour le système des deux Chambres, ce qui suffit à prouver que le Conseil constituant n'a rien de contraire au principe du système des deux Chambres.

D'ailleurs la Diète elle-même a bien donné un exemple analogue en chargeant une Commission de préparer un projet de charte fédérale, et le Conseil constituant n'est au fond qu'une Commission dont les propositions peuvent être adoptées ou rejetées.

D'autre part on fit de nouveau observer que le Conseil constituant était en opposition absolue avec le principe du projet fédéral dans son ensemble, et qu'il mettrait aussi bien les Conseils que le peuple dans une situation des plus équivoques. Il faut, disait-on, considérer comme caractère fondamental du projet la tendance à maintenir un compromis entre l'élément cantonal et l'élément national. L'article confie au peuple l'introduction de la révision, ce qui constitue la reconnaissance complète du principe national. Mais l'exécution de la révision est aussi liée d'un autre côté au principe cantonal, au concours des Etats; ainsi les deux systèmes sont représentés également dans le projet. Si l'on se bornait à instituer un Conseil constituant, le nationalisme serait le seul principe reconnu. Le renouvellement des Conseils n'établit d'ailleurs aucun provisoire, puisque les mandataires restent en fonctions jusqu'à ce que les opérations électorales soient achevées et qu'en outre le Conseil

fédéral conserve le pouvoir exécutif. Le reproche adressé au projet, d'altérer le principe par cela même qu'il autorise le peuple à réclamer la révision de son propre chef et abstraction faite des Etats, doit être écarté par la raison qu'il y a là simplement une concession faite à une minorité. Sans doute on pourait accorder l'initiative même à une plus faible partie de la population ; mais le système est conséquent avec lui-même en ce que la révision ne donne pas lieu à l'application d'un seul des deux principes, puisque les deux facteurs de l'Etat fédératif peuvent parvenir à se manifester dans une égale mesure.

Il faut aussi résolument écarter le parallèle que l'on a cherché à établir entre le Conseil constituant et une Commission. Le travail d'une commission peut recevoir des additions ou subir des retranchements de la part de l'autorité qui a institué la commission ; sur le travail du Conseil constituant on ne peut au contraire se prononcer que par *oui* ou *non*.

Enfin un tiers parti exposa qu'il fallait consulter le peuple dans tous les cas et enlever aux Conseils le droit de décider la révision de leur propre chef. parce qu'il fallait prévoir le cas où l'Assemblée fédérale procèderait à la révision contre la volonté du peuple, — à quoi on répliqua que les Conseils pourraient incliner à une révision simplement partielle et qu'en ce cas ce ne serait pas la peine de recourir toujours à la votation populaire, et cela d'autant moins que de toute façon les articles révisés devraient finalement être soumis à l'acceptation de la nation.

Le vote donna pour les propositions que nous avons citées les résultats suivants :

Pour l'amendement de la députation de Zurich, d'après lequel il aurait fallu 100.000 citoyens pour réclamer la révision, votèrent les députations des six

Etats suivants: Zurich, Uri, Unterwalden, Glaris, Grisons et Neuchâtel ;

Pour la rédaction de la deuxième partie de l'article proposée par la députation de Saint-Gall, les députations des quatre Etats de Berne, Saint-Gall, Argovie et Genève ;

Pour le premier amendement de la députation de Berne, les députations des trois Etats de Berne, Argovie et Genève.

Le second amendement de la députation de Berne ne fut pas mis aux voix.

Pour la suppression de l'article tout entier votèrent les députations des deux Etats d'Uri et Schwyz ;

Pour la rédaction de l'article proposée par la députation d'Argovie, les députations des trois Etats de Berne, Argovie et Vaud.

L'article 106, amendé par la suppression de deux membres de phrase qui figuraient dans le projet de la Commission, fut adopté par dix-sept Etats : Zurich, Lucerne, Unterwalden, Glaris, Zoug, Friboug, Soleure, Bâle, Schaffhouse, Saint-Gall, Grisons, Thurgovie, Tessin, Vaud, Valais, Neuchâtel et Genève, plus Appenzell Rhodes Extérieures. Il reçut donc finalement la rédaction suivante : « Lorsqu'une section de « l'Assemblée fédérale décrète la révision de la Cons- « titution fédérale et que l'autre section n'y consent « pas, ou bien lorsque cinquante mille citoyens suis- « ses ayant droit de voter demandent la révision, la « question de savoir si la constitution fédérale doit « être révisée est, dans l'un comme dans l'autre cas, « soumise à la votation du peuple suisse, par oui ou « par non. Si, dans l'un ou l'autre de ces cas, la « majorité des citoyens suisses prenant part à la « votation se prononce pour l'affirmative, les deux « Conseils seront renouvelés pour travailler à la « révision ».

L'article 107 du projet (1) était ainsi conçu : « La « Constitution fédérale révisée entre en vigueur lors- « qu'elle a été acceptée par la majorité des citoyens « suisses prenant part à la votation et par la majorité « des cantons ».

La députation du canton de Berne proposa de rayer les mots « et par la majorité des cantons ».

Par contre, la députation du canton de Schwyz présenta les amendements suivants : en première ligne : « La Constitution fédérale révisée entre en « vigueur quand elle a été acceptée par les trois « quarts des cantons ; » en seconde ligne : « La Cons- « titution fédérale révisée entre en vigueur quand elle « a été acceptée par les deux tiers des cantons ».

Sans présenter une proposition ferme, la députation du canton de Zurich fit observer que l'on pourrait peut-être déclarer en outre que les citoyens qui ne prendraient point part à la votation sur le projet de Constitution fédérale seraient comptés comme acceptants, comme cela avait été introduit dans la pratique de différents cantons. Mais on rappela que l'article en discussion n'avait point trait à la votation sur le projet de Constitution fédérale lui-même, mais bien à toute révision ultérieure.

Lors du vote, la députation du canton de Berne fut seule à admettre la radiation, proposée par elle, des mots « et par la majorité des cantons ».

Pour l'amendement de première ligne proposé par le canton de Schwyz se prononcèrent les députations des trois Etats d'Uri, Schwyz et Unterwalden, plus Appenzell Rhodes Intérieures ; pour l'amendement de seconde ligne, les députations des deux Etats de Schwyz et Unterwalden. Finalement l'article 107 fut

(1) Devenu ensuite, avec le même texte, l'art. 114, et dans la Constitution de 1874 l'art. 121.

adopté sans changements par les Etats suivants : Zurich, Lucerne, Glaris, Zoug, Fribourg, Soleure, Bâle, Schaffhouse, Saint-Gall, Grisons, Argovie, Thurgovie, Vaud, Valais, Neuchâtel et Genève, plus Appenzell Rhodes Extérieures (1).

La Constitution fut adoptée en votation populaire par quinze cantons et demi : Zurich, Berne, Lucerne, Glaris, Fribourg, Soleure, Bâle, Schaffhouse, Appenzell Rhodes Extérieures, Saint-Gall, Grisons, Argovie, Thurgovie, Vaud, Neuchâtel et Genève, et rejetée par six cantons et demi : Uri, Schwyz, Unterwalden, Zoug, Appenzell Rhodes Intérieures, Valais et Tessin. On compta 145.584 *oui* contre 54.320 *non* ; mais dans les cantons à *Landsgemeinde* et dans quelques autres il n'y eut pas de vote individuel, et le compte des voix de ces cantons manque dans les résultats qui viennent d'être énoncés. Les cantons acceptants représentaient une population de 1.897.887 âmes, les rejetants une population de 292.371 âmes seulement (2). Si Fribourg, qui avait fait partie du *Sonderbund*, se trouve parmi les acceptants, c'est que le Grand Conseil, élu sous la protection des baïonnettes, ne soumit point le projet à la votation du peuple, — procédé peut-être légal, mais non point certes libéral. Le Tessin, compté cependant parmi les cantons libéraux, dut être mis au nombre des rejetants, parce que, se

(1) *Protokoll der ordentlichen eidgenössischen Tagsatzung des Jahres* 1847, IVe partie, XVIII. — Au sujet de l'interprétation des articles de la Constitution de 1848 relatifs à la révision, qui sont restés tels quels dans la Constitution de 1874, une controverse s'est élevée en 1880, à l'occasion du mouvement en faveur de l'abrogation des dispositions interdisant à la Confédération le monopole de l'émission des billets de banque, sur la question de savoir si le peuple peut demander une révision partielle, question que l'Assemblée fédérale a tranchée dans le sens de la négative. Cf. *Züricher Post*, année 1880, nos 196 et suiv., le mémoire du Dr. Kern à ce sujet et les débats de l'Assemblée fédérale au mois de septembre de la même année.

(2) Cf *Statistisches Jahrbuch der Schweiz*, année 1892, p. 296, note 1.

croyant lésé par la Constitution dans ses intérêts matériels, il ne voulut l'accepter que sous condition. Le 12 septembre 1848, la Diète déclara la Constitution fédérale adoptée.

CHAPITRE VII

Rittinghausen et Considerant

Le suffrage universel, nous le savons, existait déjà, dans une plus ou moins large mesure, chez les anciennes démocraties, mais sous sa forme actuelle de la votation individuelle dans le pays tout entier c'est une création de la Révolution française. Il ne parvint d'ailleurs point à un développement complet en tant qu'organe de la législation populaire ; il subit au contraire des restrictions. Bientôt le système représentatif reprit le dessus, purement fictif sous la domination napoléonienne, tendant au parlementarisme sous les Bourbons, atteignant l'état parfait du parlementarisme sous la monarchie de Juillet. La révolution de 1848 ne fit pas à notre connaissance un pas de plus vers l'idéal de la législation directe par le peuple, même en théorie, car c'est seulement peu après que nous trouvons en France des défenseurs de cette institution.

Ces défenseurs sont Rittinghausen, de Cologne, plus tard député démocrate socialiste au Parlement allemand, et Victor Considerant (1), l'éminent écrivain

(1) On écrit aujourd'hui généralement *Considérant*, mais nous lisons *Considerant* dans le livre cité plus loin, *La solution ou le gouvernement direct du peuple*, et c'est ainsi que Considerant lui-même, au témoignage de son disciple Carl Bürkli, écrivait son nom.

politique parisien. Par cette parenthèse sur l'histoire de leurs luttes par la parole et par la plume, non seulement je reste dans la série chronologique des événements dont le récit est l'objet de ce livre, mais je ne m'écarte point de la logique de ces événements, car c'est elle qui a produit en France le développement de l'idée de la législation populaire, et l'agitation provoquée par Rittinghausen et par Considerant n'est pas non plus sans relations avec les phénomènes ultérieurs qui ont eu le sol de la Suisse pour théâtre.

Rittinghausen écrivit en 1850 dans la *Démocratie pacifique* une série d'articles sur *la législation directe par le peuple ou la vraie démocratie*. Il y partait de cette idée que la révolution de 1848, bien qu'elle eût été saluée par les acclamations de l'Europe entière, avait fatalement dû échouer parce que, riche pourtant en idées de réforme sociale, elle avait été pauvre en idées politiques, ou ,ce qui en revient au même, en moyens d'exécution. Avant tout, pensait-il, il faudrait connaître l'essence du système de gouvernement démocratique, qui conduirait ensuite tout naturellement aux réformes nécessaires. Il s'agit donc de triompher du système représentatif. Le système de la représentation n'a eu de sens que tant que la société a été organisée corporativement et que chaque corporation a pu donner à son député un mandat déterminé. Aujourd'hui ces personnalités collectives sont détruites, et par conséquent la représentation nationale n'est plus qu'une fiction, puisque chaque député vote suivant sa volonté propre et non suivant celle de ses mandants. En outre, les assemblées ne sauraient être de véritables représentations du peuple, puisqu'en règle générale le député est inconnu d'une grande partie des électeurs. Les cinq sixièmes des membres d'une Chambre sont des cerveaux médiocres. Les Parlements corrompent en outre les caractères par suite des nombreuses ten-

tations du pouvoir et du profit auxquelles succombent les individus. Aussi n'est-ce point sans juste instinct que Thiers, qui se tenait sur le terrain parlementaire, a rappelé à l'Assemblée nationale de France qu'il faut que les députés se traitent mutuellement avec considération, pour ne point prêter la main à ceux qui déclarent le système représentatif un « *gouvernement indécent*, qui abaisse les mœurs du pays « et rend impossible l'accomplissement des devoirs « d'Etat. »

Voici comment Rittinghausen se représente l'organisation de la législation populaire. Le peuple est réparti en sections de mille citoyens environ, comme cela fut à différentes reprises pratiqué en Prusse pour l'élection des députés. Chaque section se réunit dans un local à ce destiné. Elle nomme un président et discute les projets de loi. Après la discussion, on vote par *oui* ou *non*, il est donné avis du résultat à l'autorité supérieure, et on fait la somme des votes pour *oui* et pour *non* émis dans tout le pays. Il ne faut que peu de temps et de peine pour savoir combien de citoyens ont accepté une proposition et combien l'ont rejetée. Si un nombre déterminé de citoyens demande qu'une loi quelconque soit réformée ou qu'une loi nouvelle soit rendue, le ministère (pouvoir exécutif) est tenu de soumettre cette demande à la votation suivant le procédé qui vient d'être décrit. Ce n'est que dans les questions de politique extérieure que le ministère lui-même peut prendre l'initiative; pour le reste il doit se borner à soumettre à la votation les demandes exprimées par un nombre déterminé de citoyens ayant droit de vote. Cependant l'initiative populaire ne peut s'exercer que sur des principes, sur des points essentiels. Si par exemple il y a lieu de voter sur la prescription des crimes et délits, le président doit successivement mettre aux

voix les questions suivantes: veut-on admettre une prescription ? cette prescription doit-elle s'appliquer aux crimes et aux délits ? Quand sera-t-elle acquise pour les crimes ? etc... Une Commission de rédaction devra ensuite, dans le sens indiqué par le résultat du vote, rédiger un projet de loi bien clair, « qui aura « l'avantage de ne point souffrir diverses interpréta- « tions, comme la plupart des lois élaborées par nos « Chambres ». Le droit d'amendement est suivant Rittinghausen incompatible avec la législation directe.

En repoussant finalement les objections qui pourraient être faites à son système, Rittinghausen demande si, comme on le dit, le peuple n'a pas assez de lumières pour accomplir la tâche de législateur. « Le peuple serait-il par hasard la collectivité de tous « les citoyens à l'exception des gens éclairés ? » Il loue les masses de n'avoir ni la vanité des classes supérieures, qui ne veulent jamais avoir tort, ni la dévotion que souvent une Chambre entière témoigne à un seul homme. Il ne voit pas dans la législation populaire une grande perte de temps pour les classes laborieuses, parce qu'il n'est pas bon de faire trop de lois, et qu'il pourra suffire d'en rendre une ou deux à chaque réunion (1).

Des nombreux écrivains qui l'ont précédé sur le terrain de sa théorie, Rittinghausen n'en a cité aucun, et peut-être aussi connu aucun. Il est bien admissible que différents individus, à différentes époques et dans une indépendance mutuelle, aient pu en venir à une même idée. Mais si quelque chose montre combien la doctrine de Rittinghausen, elle au moins, était nouvelle pour les contemporains, c'est cette circonstance que nombre de sommités du parti

(1) *La législation par le peuple et ses adversaires*, Bruxelles, Gand et Leipzig, C. Muquardt, 1852, p. 13.

républicain s'empressèrent de la proscrire comme une utopie, et que Victor Considerant, qui devait plus tard trouver son chemin de Damas, la prenait, tout érudit qu'il était, pour une nouveauté, et notait qu'elle n'avait été jusqu'alors exposée que dans un club de Cologne (1).

Considerant, après son adhésion aux doctrines de Rittinghausen, défendit la législation directe d'une manière particulièrement brillante. C'est dans cette forme nouvelle qu'il cherche la solution du problème du gouvernement ; à côté d'elle toutes les autres questions ne lui semblent ni urgentes ni importantes. Si la souveraineté du peuple est depuis longtemps hors de contestation en France ; s'il ne peut être question d'une délégation de la volonté populaire à la maison royale, suivant la fiction des légitimistes, parce que les morts n'ont aucun droit sur les vivants, et si de même le pouvoir d'une assemblée de députés n'est rien autre qu'une délégation identique ; si des Chambres nouvelles ne sont que de nouveaux souverains, et si cependant dans ces révolutions le peuple est toujours invoqué de nouveau comme formant la base du droit, — il n'y a plus finalement qu'à organiser la législation de manière à ce que le peuple soit réellement le souverain. Votation sur les lois et initiative, voilà tout le sortilège. Il faut que cinq cent mille Français — ou un chiffre plus élevé, suivant les enseignements de la pratique — puissent faire une proposition de loi, sur laquelle on devra voter après un délai d'un mois au moins, et qui, une fois acceptée dans son principe, sera rédigée par une Commission. Le peuple n'a pas même besoin de beaucoup de lois ; on économisera les neuf dixièmes du travail législatif qui a été accompli jusqu'à présent.

(1) *La solution ou le gouvernement direct du peuple*, 4e éd., p. 70.

« Il est temps, » s'écrie Considerant, « d'en finir « avec les révolutions, c'est-à-dire avec les gouvernements d'usurpation, avec les dynasties, avec les partis. Cela ne se peut qu'en submergeant les partis « dans la nation. La volonté collective du Peuple est « la seule loi que le Peuple puisse tenir pour légitime « et reconnaître. Et ce n'est pas comme gouvernement « de révolution, mais comme membres du Peuple « nous-mêmes, de notre propre droit d'hommes et de « citoyens français, que nous proclamons ces grands « principes. Le Peuple universel est le législateur « naturel du Peuple : chaque citoyen a le droit de n'en « pas reconnaître d'autre. Tel est le dogme moderne « du droit politique, l'esprit vivant de la société nouvelle.

« Si le gouvernement provisoire eût fait cela, rien « que cela, au lieu de présenter à la Souveraineté du « Peuple l'impasse, je repète le mot à dessein, le traquenard de la délégation, il eût en réalité, et pour « la première fois dans le monde moderne, mis la Souveraineté du Peuple en exercice, en fonction, en « vie. Il eût remonté ainsi à la source du droit, de la « légitimité ; il eût résolu ce formidable problème du « pouvoir démocratique, qui fermente depuis trois « cents ans dans les flancs de nos sociétés, et clos « l'époque révolutionnaire ou volcanique de l'ordre « nouveau.

« Quand un peuple a rappelé à lui le maniement de « sa volonté législative, nulle fraction, vieille ou « jeune, caduque ou robuste, ne saurait songer à le lui « ravir. C'est l'évanouissement de toutes les factions, « leur engloutissement.

« Tant que ce peuple, au contraire, comme une « masse inerte, est mû par une machine gouvernementale extérieure à lui, dont chaque parti peut se servir pour imposer à la nation sa loi, le combat

« acharné de ces partis, les intrigues, les coups « d'Etat et les révolutions sont nécessairement à l'or- « dre du jour.

« Et comme nous vivons dans des temps où nul « parti ne saurait imaginer que les autres lui cédas- « sent jamais le pouvoir et ne travaillassent à le « démolir quand il les domine, il est clair que la « société sera en révolution permanente, en guerre « patente ou latente, tant que la nation, consommant « enfin le principe démocratique, ne reprendra pas « elle-même le maniement de sa volonté, le gouverne- « ment de ses affaires.

« Quand le Peuple français aura exercé trois jours « formellement sa souveraineté, je voudrais bien « savoir, en effet, qui oserait lui contester son droit, « son autonomie? quelle fraction s'aviserait de pré- « tendre à la domination sur la totalité, quand la tota- « lité comprendra qu'elle peut agir et agira en tant « que totalité? On conçoit des partis se disputant « entre eux un gouvernement extérieur à la nation. « On ne les conçoit pas disputant à une nation qui « l'exerce son pouvoir sur elle-même.

« Non. Le souverain légitime est trouvé. Il fonc- « tionne. La Constitution, c'est tout simplement désor- « mais l'existence, la pensée, la volonté, l'autonomie « du Peuple universel. Vous n'avez plus à vous battre « les flancs pour imaginer des constitutions artificiel- « les, ni à vous battre entre vous pour faire prévaloir « celles qui vous plaisent respectivement. Il n'y a plus « de constitution sur le papier, parce qu'il y a une « constitution vivante. Elle s'appelle en France le « Peuple français, en Allemagne le Peuple allemand.

« Quand la pyramide politique repose sur la nation, « elle est carrément assise sur sa base, et non plus en « équilibre artificiellement sur sa pointe. La stabilité « est garantie.

« Les divers socialismes, c'est-à-dire les diverses « propositions de solution de la question sociale, sont « ainsi ramenés forcément à ce qu'ils doivent être, à « l'état d'idées se développant librement dans la nation « et fonctionnant devant l'opinion collective. Ne pou- « vant plus être des *partis politiques* en compétition « pour le pouvoir gouvernemental, ils ne sont plus « que des *écoles* en compétition pour la libre conquête « des intelligences.

« La réalisation effective de la Souveraineté du « Peuple, en résolvant définitivement le problème « démocratique, ouvre la meilleure voie de solution « au problème social.

« Jusqu'ici la démocratie s'était *sentie* ; elle ne « s'était pas encore *connue* (1) ».

Parmi ceux qui, en dehors de Considérant, se préoccupèrent des idées de Rittinghausen, c'est Ledru-Rollin qui s'est le plus rapproché de ces idées; mais il s'arrêta finalement à la conception de la Constitution de 1793, puisqu'il n'acceptait point l'initiative et ne voulait rendre dépendante de la votation populaire que la validité des lois, et non celle des décrets. Rittinghausen répliqua en demandant où était donc la démarcation entre ces deux sortes d'actes (2). Proudhon (3) ne jugea la législation directe que par prétérition, en construisant le système de l'*anarchie*, dans lequel elle n'avait point de place. Emile de Girardin, au lieu de suivre la voie tracée par Rittinghausen, tenta « l'abolition de l'autorité par la simplification « du gouvernement ». Il se prononçait à peu près comme Proudhon sur les constitutions : d'après lui, en effet, les termes *constitution* et *démocratie* se con-

(1) *La solution ou le gouvernement direct du peuple*, p. 8 et suiv.

(2) M. Rittinghausen, *La législation par le peuple et ses adversaires*, p. 41 et suiv.

(3) M. Rittinghausen, *Ibid.*, p. 177 et suiv.

tredisent mutuellement, toute constitution enchaîne la souveraineté, impose des limites au progrès, et cette stabilité conduit à des révolutions. Il voulait mettre également de côté les corps législatifs et la présidence de la République. Girardin imagine comme nouveau gouvernement un *Maire de France*, élu par la majorité et contrôlé par la minorité ; chaque année, le premier dimanche de mai, on doit procéder dans tout le pays à l'élection de douze hommes : celui qui a obtenu le plus grand nombre de voix est le *Maire de France* et peut se donner deux adjoints, les onze autres forment une Commission nationale de surveillance. « L'exercice du droit absolu de réélire ou de « révoquer le Maire de France est la garantie qui « constitue la souveraineté nationale ». Ainsi, pensait Girardin, l'État serait organisé à la façon de la commune, et deviendrait semblable aux anciennes communautés de district germaniques. Cette organisation était certes une conception très simple, mais aussi par trop simple ; les projets positifs de Girardin ont moins de valeur que sa critique des constitutions et de l'organisation traditionnelle des pouvoirs législatif et exécutif (1).

Louis Blanc s'érigea en champion du système représentatif. Il appelait Rittinghausen et Considerant des *Girondins*, parce que c'étaient les Girondins qui jadis, pour sauver la tête du roi, avaient réclamé une votation populaire sur le sort de Louis XVI ; Robespierre avait alors représenté les influences malsaines auxquelles le peuple serait exposé, et on pouvait en 1848 répondre de même à ceux qui, ne tenant pas compte des préjugés du peuple, lui jetaient l'encensoir à la face. « Est-ce qu'il fait grand jour maintenant dans les

(1) *L'abolition de l'autorité*, particulièrement p. 8 et suiv. et 55 et suiv.

« esprits ? » demande Louis Blanc. « Est-ce que les « flambeaux sont devenus inutiles sur la route de « l'humanité en marche ? Est-ce que, à part le peuple « des principales villes, le gros de la population en « France n'est pas plongé dans l'ignorance ? » Il cherche aussi à prouver que la législation populaire est absolument irréalisable, en négligeant complètement le passage où Rittinghausen demande que l'on ne puisse présenter aucun amendement dans les assemblées particulières de votation. Louis Blanc redoutait encore, par suite de la législation populaire, la victoire du fédéralisme, l'émiettement de la République une et indivisible en simples tronçons communaux, le *babélisme* universel ; la législation populaire lui paraissait *contre-révolutionnaire* (1).

Les citations de Rousseau étaient très fréquentes dans ces analyses. On invoquait contre Rittinghausen l'autorité du philosophe de Genève, qui avait déclaré que la démocratie pure était une impossibilité, ce à quoi il répondit que ceux qui l'attaquaient feraient mieux de faire parler leur propre raison plutôt que seulement et toujours des livres, et que Rousseau, en prétendant que la législation populaire n'est pas applicable aux grands Etats, avait montré une légèreté d'écolier (2).

Si Rittinghausen et Considerant n'ont pu enlever aucun succès pratique, leurs écrits n'en sont pas moins dans l'histoire de la législation directe comme de majestueuses pierres d'attente.

(1) *Plus de Girondins*, particulièrement p. 3 et suiv., 33 et suiv. et 103 et suiv.
(2) *La législation directe par le peuple*, p. 46 et 130.

CHAPITRE VIII

La législation populaire dans les cantons après 1848

Sous l'empire de la Constitution fédérale de 1848, le système représentatif était en honneur dans la Confédération, sinon pour les questions constitutionnelles, du moins pour toutes les questions de législation ; ce système prit également de l'extension dans plus d'un canton qui jusqu'alors ne l'avait jamais pratiqué. Schwyz et Zoug abolirent en 1848 leur *Landsgemeinde* cantonale, mais instituèrent le *referendum* et accordèrent à un nombre *minimum* de 2.000 citoyens l'initiative de la révision totale ou partielle de la Constitution (1). Le Valais se donna dans la même année des institutions représentatives. Là où les *Landsgemeinden* subsistèrent encore, elles perdirent généralement une partie de leurs droits. Mais d'autre part Thurgovie en 1849 et Schaffhouse en 1852 instituèrent le *veto*. Dans le canton de Thurgovie, un délai de 40 jours était donné aux citoyens pour l'exercer. Dès que le quart des habitants ayant droit de vote d'un district avait requis par écrit la tenue

(1) Constitution du canton de Schwyz, art. 152, 153, 175-178.

d'une réunion à fins de *veto*, le juge de paix était tenu de convoquer l'assemblée du district, et chaque ressortissant du district pouvait au vote secret accepter ou rejeter la loi. Si la majorité absolue de tous les habitants ayant droit de vote du canton se prononçait dans les réunions légalement tenues à fins de *veto* contre une loi, celle-ci devait être considérée comme rejetée. La révision totale ou partielle de la Constitution pouvait être demandée par huit assemblées de district ; il fallait alors recueillir l'avis des citoyens actifs de toutes les communes (1). Schaffhouse fixa le délai de *veto* à 14 jours seulement et établit une distinction entre l'initiative de la révision totale et l'initiative de la révision partielle : la première appartenait à un quart des citoyens actifs, la seconde au Grand Conseil seul (2) Dès 1852 le Valais abandonna de nouveau le système représentatif pur et simple et se donna un *referendum* limité en forme de votation sur les questions budgétaires. L'initiative de la révision, sans qu'une distinction fût exprimée entre la révision totale et la révision partielle, pouvait être exercée par 6000 citoyens actifs (3). La même année Argovie attribua à 5000 citoyens l'initiative des lois et à 6000 citoyens l'initiative de la révision totale ou partielle de la Constitution (4).

Il ne faut point, je le répète, perdre ici de vue qu'il ne s'agit point dans cette période de la forme fédérative, mais bien de la forme moderne du *referendum*. Le *referendum* qui en 1844 supplanta le *veto* dans le Valais ne repose déjà plus sur les dizains ; au lieu des votes de dizains, on compte ensemble les votes de tous les citoyens du canton entier qui sont émis *pour* ou

(1) Constitution, art. 42, 96 et 97.
(2) Constitution, art. 31 et 71-73.
(3) Constitution, art. 72 et 74.
(4) Constitution, art. 48, 88 *b* et 91 *b*.

contre l'acceptation de la Constitution ou d'une loi. Cette réforme fut également accomplie en 1852 dans les Grisons (1), où jusqu'alors le *referendum* des communes avait constitué le corps votant. Elle était réclamée par la Confédération, parce que l'égalité de droits entre les citoyens stipulée par la Constitution fédérale était incompatible avec le maintien de la disposition portant que dans les votations cantonales la décision sur l'acceptation ou le rejet des propositions de loi appartiendrait aux communes en proportion de leur contingent d'impositions.

En 1858, après avoir rejeté la domination de son prince, Neuchâtel se donna des institutions représentatives avec *referendum* sur les chapitres du budget dépassant 500.000 francs et sur l'organisation de l'Eglise (2). L'introduction du *referendum* fut provoquée par un décret du Grand Conseil qui avait, à l'occasion de la construction d'une ligne de chemin de fer, établi des taxes au profit exclusif d'une certaine partie du pays (3). De même, en 1861, la Constitution de Vaud décide relativement aux matières de finances que les emprunts de plus d'un million de francs devront être soumis à l'approbation du peuple, à l'exception de ceux qu'on serait obligé de faire en cas de guerre. Dans la même Constitution le nombre des citoyens actifs qui peuvent exercer le droit d'initiative est abaissé à 6.000 (4).

Saint-Gall révisa également sa Constitution dans l'année 1861, mais conserva le *veto*. Quelques voix s'étaient bien élevées en faveur du *referendum*, et parmi les motifs allégués par ceux qui repoussèrent

(1) Constitution, art. 2.
(2) Constitution, art. 39 et 71.
(3) Dubs, *Oeffentliches Recht der schweizerischen Eidgenossenschaft*, Ire partie, p. 130.
(4) Constitution, art. 49 et 28 *b*.

la nouvelle Constitution, on fit valoir que les droits populaires n'avaient pas été étendus; mais les adversaires du *referendum* insistèrent principalement sur ce que le *veto* s'était montré entre les mains du peuple, qui recourait souvent à son application, un suffisant instrument de la souveraineté populaire. La Constitution établit, comme complément de la pratique suivie jusqu'alors, un délai de *veto* de 45 jours, pendant lequel on voterait sur l'acceptation ou le rejet des lois dans toute commune où le sixième au moins des citoyens ayant droit de vote l'aurait requis. On obtient le résultat de la votation en comptant les voix par tête. Toute loi pour le rejet de laquelle n'ont pas voté, dans le délai de 45 jours à partir de sa publication, 10.000 citoyens au moins, est adoptée ; si 10.000 citoyens ont voté pour le rejet, il est tenu, dans un nouveau délai de 21 jours, des assemblées dans les communes qui ne se sont pas encore prononcées, et la majorité absolue des citoyens de toutes les communes décide de l'acceptation ou du rejet (1).

Jusque-là le courant de la démocratie pure avait eu un mouvement assez lent ; mais alors il prit une marche plus rapide, et ses ondes montèrent si haut qu'il menaça d'emporter entièrement l'Etat représentatif.

En 1863, le demi-canton de Bâle-campagne révisa sa Constitution pour faire triompher la législation populaire. Raillée par beaucoup de gens et décriée comme ochlocratique, mais plutôt défigurée par suite de querelles personnelles que fausse dans sa conception, cette révision constitutionnelle a introduit dans Bâle-campagne le *referendum* obligatoire : ce *referendum* s'exerce deux fois par an, au printemps et à l'automne, et toutes résolutions et conventions géné-

(1) Constitution, art. 108-114.

ralement obligatoires doivent y être soumises trente jours au plus tôt après leur publication dans la feuille officielle (*Amtsblatt*). La même révision établit également l'initiative pour la Constitution et pour les lois : elle peut être exercée par 1.500 citoyens. En outre, et c'est là un point digne de remarque, elle confère à la *Landesbehörde*, qui exerce le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, une faculté que s'était autrefois attribuée à elle-même la Diète de Stans, laquelle, comme on le voit par l'exemple de Nicolas de la Flüe (1), « mandait dans son sein en certains cas par« ticuliers des fonctionnaires ou des hommes spécia« lement compétents pour que ceux-ci prissent part « aux délibérations ou fournissent des éclaircisse« ments sur certains points des matières en discus« sion (2). » Peut-être est-ce une conception de Treichler qui fut reprise et réalisée dans cette disposition : il est en effet possible que les idées de Treichler aient été connues dans Bâle-campagne, puisqu'il y avait fait un séjour de quelque durée après son expulsion de Zurich.

Un mouvement qui fit époque, mouvement aussi riche en grandes vues qu'il fut orageux, c'est celui du canton de Zurich, où le principe de la législation directe a trouvé dans la Constitution de 1869 son expression la plus précise et la plus complexe à la fois. Dans cette communauté relativement considérable, il n'y a que peu de matières qui soient, pour des raisons pratiques, soustraites au *referendum* obligatoire, et l'initiative apparaît sous la triple forme d'une *propo-*

(1) La Diète de Stans fut tenue en 1481, après les guerres contre les Bourguignons. Comme les députés ne pouvaient parvenir à s'entendre, ils appelèrent parmi eux l'ermite Niklaus von der Flüe (*Bruder Klaus*), qui réussit à les mettre d'accord, détermina l'admission de Fribourg et de Soleure dans la Confédération et rétablit la concorde entre les cantons urbains et les cantons ruraux.

(2) Constitution, art. 46, 87-88 et 36.

sition de loi introduite par 5.000 citoyens, ou d'une *motion* faite également par 5.000 citoyens, ou d'un *vœu* adressé au Conseil cantonal par un particulier ou par une autorité publique et appuyé par un tiers des membres du Conseil. En outre il existe encore un *referendum* facultatif pour le Conseil, qui peut y soumettre les mesures qu'il n'est pas tenu de déférer à la votation populaire (1).

Les grandes réformes accomplies à Zurich eurent une influence immédiate sur le canton de Thurgovie, qui acheva même sa révision constitutionnelle quelques mois avant Zurich. Là aussi le *referendum* obligatoire et l'initiative furent introduits à côté du *referendum* facultatif pour le Grand Conseil : le *referendum* obligatoire s'exerce deux fois par an sur toutes les lois, tous les concordats et toutes les résolutions du Grand Conseil qui ont pour conséquence une dépense totale d'au moins 50.000 francs une fois faite, ou une dépense annuelle de plus de 10.000 francs; l'initiative consiste dans le droit de proposition accordé à 2.500 citoyens ayant droit de vote, lesquels peuvent requérir qu'il soit rendu une loi ou pris une résolution, ou qu'une loi rendue ou une résolution prise soit modifiée, sur quoi le Grand Conseil met la proposition en délibération et défère ses conclusions à la votation populaire (2).

Berne aussi entra en 1869 — la grande année de la législation populaire — dans la voie des réformes démocratiques. Une partie des radicaux y travailla en commun avec une partie des conservateurs. Ils ne firent point de révision constitutionnelle, mais se bornèrent à compléter par ce qu'on appelle la *loi du referendum* les dispositions de la Constitution sur la sou-

(1) Constitution, art. 28 et suiv.
(2) Constitution, art. 3 et 4.

veraineté. L'initiative ne fut pas adoptée par les Bernois, mais le *referendum* obligatoire, régulièrement exercé une fois par an, le premier dimanche de mai, s'étend à toutes les lois et aux résolutions du Grand Conseil qui ont pour conséquence une dépense totale de 500.000 francs pour le même objet. Chaque loi doit spécifier si l'exécution en sera règlementée par décret du Grand Conseil ou par ordonnance du Conseil d'Etat (1).

Soleure alla plus loin que Berne en se donnant, outre le *referendum* obligatoire sur les lois, les décisions généralement obligatoires, les traités et les dépenses les plus élevées, l'initiative dans des conditions presque identiques à celles admises en Thurgovie, et avec cette seule différence externe que l'on se contenta du chiffre de 2.000 *initiants* (2). Un an plus tard, en 1870, Argovie établit le *referendum* obligatoire avec une extension analogue, mais y associa une initiative formulée un peu différemment : si 5.000 citoyens l'exercent, la proposition est déférée à la votation populaire même si le Grand Conseil ne s'y est pas montré favorable (3). Les Constitutions de Soleure et d'Argovie mentionnent toutes deux le *referendum* facultatif pour le Conseil ; la seconde dispose en outre qu'un quart des conseillers pourra également requérir la votation populaire sur toutes les résolutions qui ne sont point d'autre part soumises au *referendum* (4).

Dans la même période, le demi-canton d'Unterwalden le bas avait en 1867 décidé que la *Landsgemeinde* pourrait charger le Conseil du canton de

(1) Loi du 19 mai 1869, art. 1-4.
(2) Constitution, art. 32 et 32 *b*.
(3) Constitution, art. 46 et 47.
(4) Constitution de Soleure, art. 32 *c*; Constitution d'Argovie, art. 46 *f* et 47.

rendre une loi, et que cette loi serait considérée comme acceptée si dans le délai de deux mois 400 citoyens n'en requéraient point la mise en délibération dans la *Landsgemeinde* (1) ; et le canton de Lucerne établissait en 1869 qu'un tiers des membres du Grand Conseil ou 4.000 citoyens pourraient requérir la votation populaire non seulement sur les lois et les traités, mais encore sur les résolutions financières ayant pour conséquence une dépense annuelle d'au moins 20.000 francs ou une dépense extraordinaire d'au moins 200.000 francs une fois faite (2).

Le droit de révocation, dont nous n'avons pas encore fait mention dans l'histoire de cette période, n'y tient point d'ailleurs une place considérable. Il fut introduit en 1852 dans les cantons d'Argovie (3) et de Schaffhouse (4), en 1869 dans les cantons de Thurgovie (5), Soleure (6) et Lucerne (7), le nombre de citoyens exigé pour requérir la votation sur la révocation du Conseil variant dans ces différents cantons entre 6.000 et 1.000 (8).

(1) Constitution, art. 38.
(2) Constitution, art. 39.
(3) Constitution, art. 49.
(4) Constitution, art. 22.
(5) Constitution, art. 5.
(6) Constitution, art. 26.
(7) Constitution, art. 43.
(8) Cf. Curti, *Geschichte der Schweiz im XIX. Jahrhundert*, p. 593 et suiv.

CHAPITRE IX

La législation directe à Zurich

Le mouvement de Zurich, qui mérite une attention particulière comme ayant été le plus puissant à l'intérieur et à l'extérieur, reçut son impulsion première des pamphlets de l'avocat Dr. Locher, qui, souvent dans une forme très littéraire, mettaient à nu la corruption du droit avec une force bien propre à frapper l'esprit du peuple. Locher lui-même n'entendait pas pousser le vaisseau de l'Etat sur l'océan de la démocratie pure, mais il n'en est que plus remarquable qu'une agitation qui a commencé par ouvrir le combat contre une mauvaise justice et qui a dû en même temps diriger ses attaques contre le *système*, contre l'influence excessive de certaines sociétés privées, ait bientôt dû prendre également à tâche la reconstruction de la communauté sur une autre base juridique.

Le défenseur le plus conscient de la législation populaire lors de la réforme de la Constitution zurichoise fut Carl Bürkli. Tanneur de son état, *enfant perdu* politique d'une vieille famille zurichoise, il avait adopté les idées socialistes de Fourier, et, lors de la polémique sur la législation directe dont nous

avons parlé précédemment, il s'était familiarisé avec les écrits de Rittinghausen et de Considerant. Les notes marginales qu'il y ajoutait montrent qu'il travailla à fond la question, et les remarques qu'il faisait à l'occasion sur les allégations de Louis Blanc : *parce que Louis Blanc ne comprend pas*, ou : *Louis Blanc n'y comprend rien*, témoignent aussi de la passion qu'il mettait à attaquer son sujet. En 1851 il écrivit une étude sur le crédit et le commerce d'après les principes de Fourier, dans laquelle il reprenait l'idée des banques populaires, déjà mise en avant par Treichler, et se faisait l'avocat du billet de banque d'Etat. Il plaidait pour la formation de sociétés coopératives de consommation, pour l'impôt progressif et l'impôt sur les successions, pour le transfert à l'Etat des obligations des communes en matière d'assistance publique, d'enseignement et de voirie. Il réclamait la législation populaire dans les termes suivants : « Dans la vraie « république ou république du peuple, le peuple ne « s'occupe pas seulement des personnes (élections aux « Conseils), mais encore et avant tout des choses « (lois)...... Le socialisme violent, le communisme est « replongé par ces libres institutions dans son néant « propre, ses dents et ses griffes lui sont enlevées (1). » D'ailleurs Bürkli ne demandait pas pour une première fois la législation populaire pleine et entière, mais seulement le *veto* et le droit de révocation, car, sauf en temps de révolution, on ne peut pas avancer par bonds, mais seulement par pas (2). Il fut élu sur ce programme membre du Grand Conseil par la commune de Wiedikon, et cet événement fut ainsi accueilli par le journal conservateur *Freitagszeitung* (3) : « Elle

(1) Cf. *Programm des Volksvereins im Wahlkreis Wiedikon. — Freie Stimmen*, année 1851, n°s 10 et 12. — *Schweizerischer Republikaner*, année 1851, n° 93.

(2) Manifeste électoral du 19 novembre 1851 (sans titre).

(3) Année 1851, n° 48.

« a fait irruption, la bande de Huns des socialistes, « que l'on croyait encore bien loin de nous ; à sa tête « sont Bleda Treichler et Attila Bürkli. » Et plus tard, lors de la révision de la Constitution en 1869, Bürkli défend une partie de ses anciennes revendications et cherche à incorporer la législation populaire dans le programme de l'opposition victorieuse, mais cette fois sous la forme plus développée du *referendum* obligatoire et de l'initiative. Original par la parole et par la plume, mais n'atteignant pas dans l'exposition des idées à la même clarté que dans leur conception, souvent aussi violent et mordant dans ses expressions, Carl Bürkli n'était pas toujours un heureux propagandiste de ses opinions ; cependant, dans le mouvement révisionniste de Zurich, ses propositions rencontrèrent un accueil favorable auprès de plusieurs personnes qui pouvaient mettre une grande influence à leur service. Ce fut principalement dans la personne de Gaspard Sieber, maître dans une école primaire supérieure et depuis conseiller d'Etat, que la législation populaire trouva un défenseur enthousiaste et toujours prêt au combat.

Les propositions présentées par les démocrates du Conseil constituant dépassaient la mesure des formes de droit populaire jusqu'alors connues, telles qu'elles étaient entrées en scène dans d'autres grands cantons de la Suisse : elles tendaient d'une part à donner au *referendum* un caractère absolument obligatoire, et non point simplement facultatif, et d'autre part à accorder le droit de proposer des lois à un nombre déterminé et assez élevé de citoyens, ainsi qu'à tout citoyen isolé qui pourrait obtenir pour sa proposition l'appui d'une fraction déterminée du Conseil cantonal. Il est permis de supposer que par ce dernier point les démocrates entendaient reprendre la proposition de Treichler et étendre les dispositions adoptées

par la Constitution de Bâle-campagne. En outre, Bürkli proposait que le droit de grâce fût exercé par le peuple tout entier. Quant au gouvernement et à l'*Obergericht*, le tribunal suprême du canton, on ne voulait plus les faire nommer par le Grand Conseil, auquel d'ailleurs on réservait le nom plus modeste de *Conseil cantonal* (*Kantonsrath*), mais par le peuple tout entier, et le droit de cooptation, grâce auquel le Grand Conseil pouvait s'adjoindre un certain nombre de membres élus par lui-même, devait également disparaître. On associait à ces réformes la création d'une Banque cantonale, l'impôt progressif et différentes mesures dans l'intérêt des travailleurs, — ce qui fut en effet proposé et réellement accompli.

Si l'occasion première des luttes de Zurich fut la critique d'une justice malsaine, il s'y joignit bientôt des vues d'ordre économique, et, par une nécessité inhérente aux choses historiques, les droits du peuple devinrent le moyen de faire en même temps de la conscience que le peuple a de lui-même la source du droit et de la volonté populaire l'unique moteur dans le domaine économique de l'Etat.

« Qu'est-ce donc que le *système* dont nous parlons ? » demande une brochure (1) qui date du début du mouvement. « C'est le système que la coalition des « intérêts pécuniaires, des puissances financières et « des chemins de fer, des coteries et du gouvernement « de coulisses a superposé au canton...... Nous trom- « pons-nous donc complètement, ô peuple de Zurich « — puissent beaucoup d'entre vous en garder la « mémoire — ! nous trompons-nous donc en disant « que c'est ici, sur ce point malade, que le mouvement

(1) *Warum ? Rechtfertigung der demokratischen Bewegung und des Begehrens nach Verfassungsrevision, ein offenes Wort an das Zürchervolk, von einem Mitglied des Aktionskomite*, 1867.

« populaire se relie le plus profondément et le plus « intimement aux luttes que les *démocrates* ont sou- « tenues pendant de longues années...... Mettons en « place la force populaire et justifions de bon courage « par notre action politique le mouvement et la régé- « nération à laquelle il a ouvert la voie ».

Un appel lancé par le comité d'action cantonal en décembre 1867 parle en des termes semblables de l'influence prépondérante du grand capital et de l'injuste répartition des charges fiscales. Depuis la dernière agitation survenue dans le canton de Zurich, expose-t-il, les simples pressentiments au sujet des droits politiques et sociaux du citoyen ont fait place à une conviction arrêtée : c'est le peuple, et c'est le peuple seul, qu'il faut considérer comme la source de la volonté de l'Etat, comme son point de départ et son but. « Grâce à cette évolution, qui a rendu plus nette « la conscience politique des citoyens, on triomphait « du système purement représentatif de la Constitu- « tion de 1831, de sorte qu'il s'agissait maintenant de « découvrir de nouvelles formes vitales pour le gou- « vernement direct du peuple par lui-même et de « compléter la thèse admise : « Tout *pour* le peuple, » « par celle-ci, non moins justifiée : « Tout *par* le peu- « ple ». C'est surtout, continue ce manifeste, en déclarant le peuple incapable de discerner le vrai progrès et de faire pour lui des sacrifices, que l'on sème des germes de révolution : « La législation, l'administra- « tion et la justice, que le peuple a souvent été assez « indifférent pour abandonner à elles-mêmes, ont été « avec le temps placées de plus en plus en dehors de « lui, et c'est autant de liens brisés, qui devaient étroi- « tement attacher les gouvernants aux besoins nou- « veaux du peuple ! »

C'est pourquoi un second appel du même comité, du mois de janvier 1868, place en tête de toutes ses

revendications l' « établissement définitif du règne du « peuple (*Ausbau der Volksherrschaft*) » et proclame le *referendum* et l'initiative, le premier « une reddition « de comptes au peuple » et « l'obligation constitu- « tionnelle pour les législateurs de mettre en lumière « devant le peuple les lois et toutes les résolutions qui « pénètrent profondément dans la vie populaire et de « les soumettre à une votation populaire par *oui* ou « *non*, soit dans les communes, soit dans de plus gran- « des circonscriptions », — la seconde « l'introduc- « tion spontanée de nouveaux actes législatifs et de « créations d'utilité publique au moyen du droit de « proposition qui appartient au peuple, la faculté « donnée à un nombre de citoyens actifs à détermi- « ner constitutionnellement d'exiger que leurs pro- « positions soient examinées et mises en forme de « lois, et le devoir des Conseils de seconder les vues « des citoyens ». Et le manifeste poursuit : « Il ne « s'agit donc de rien de moins que de transformer « votre souveraineté jusqu'ici fictive en une souverai- « neté populaire effective et véritable, d'enlever le « pouvoir décisif, la puissance, des mains de quelques « individus, et de la placer sur les fortes épaules de la « collectivité..... Les expériences faites dans le canton « de Zurich nous montrent que, malgré la périodi- « cité de l'élection des représentants, ce n'est pas un « mince danger que celui d'un gouvernement et d'un « travail législatif routiniers et inintelligents, et que « des conflits aigus peuvent en peu de temps se pro- « duire entre les vues politiques et sociales des « représentants du peuple et celles des masses. La vie « républicaine a besoin d'une conciliation constante « et paisible de ces courants opposés. Les institutions « que nous défendons enrichiront les connaissances « et les conceptions politiques du peuple, et empêche- « ront ses représentants de s'égarer sur la voie de

« l'impopularité. Les autorités, les hommes d'Etat, « les représentants prendront à tâche, plus qu'ils ne « l'ont fait jusqu'ici, de confier aux milieux populai- « res leurs pensées et leurs convictions, et le peuple « viendra à eux pour exprimer nettement et sans « détours ses besoins et ses tendances ».

Carl Bürkli dit la même chose plus énergiquement quand il appelle le Conseil un simple *conseilleur* placé par l'initiative et le *referendum* entre deux feux qui le tiendront toujours *au chaud*. Le *referendum* doit d'après lui préserver des *péchés par action* du Conseil, et l'initiative de ses *péchés par omission* (1).

Le parti libéral ou parti du gouvernement essaya de couper court aux aspirations démocratiques en s'efforçant de limiter avant tout la révision, de la faire partielle, et non totale, afin de rejeter les droits populaires à l'arrière-plan. *Ein offenes Wort*, manifeste du mois de décembre 1867, revêtu de nombreuses signatures, conseille de ne pas laisser gagner davantage un mécontentement momentané, et s'appuie sur ce que les expériences faites pendant plus de trente ans auraient fait ressortir les avantages de la révision partielle. Plus tard, quand ces efforts se sont montrés vains, nombre de gens se tournent contre les droits populaires avec des allégations comme celle-ci : « La « main sur la conscience, croit-on que le peuple « désire toutes ces élections et votations, les lourdes « obligations et la perte de temps qui sont liées à ces « droits ? Il y a eu des peuples qui ont passé la moitié « de leur temps sur la place publique ; ceux-là « avaient leurs esclaves à la maison. Mais notre « peuple est un peuple actif et laborieux, un peuple « *de ménage*. Certes, il s'intéresse à la vie publique, « et nous sommes contents quand elle reste active,

(1) *Direkte Gesetzgebung durch das Volk*, p. 9.

« animée et vigoureuse ; mais que l'on n'exagère « point la chose ! L'Etat n'est pas seul à nous récla- « mer ; chacun a en outre sa famille, sa profession, « ses efforts et ses devoirs privés dans des sphères « plus ou moins étendues, qui réclament son temps « et ses forces. Nous croyons que le peuple est dans « le vrai quand il donne la première place à ce « domaine privé, et que celui-là n'est pas le meilleur « citoyen qui met son bonheur suprême à passer tous « ses dimanches à voter et à *politiquer* en laissant « seuls à la maison pendant ce temps-là femme, « enfants et tout le reste de la maisonnée. Le peuple « ne s'est pas non plus déclaré lui-même capable de « prendre en main la législation tout entière, ni « résolu à le faire. Ses adulateurs sont seuls à vouloir « lui imposer cette charge, parce qu'ils espèrent trou- « ver là un nouveau moyen, un moyen encore plus « efficace de réaliser avec l'aide du peuple leurs pro- « pres plans égoïstes. Le peuple sait fort bien ce « qu'il peut et ce qu'il doit. Il entend son métier et « son affaire et a un jugement sain sur ce qui est de « sa sphère ; mais il ne se met pas en tête de jouer au « législateur et de délibérer sur toutes les lois dans « leur détail (1) ».

Mais le mouvement devenait trop puissant, et les partisans du système représentatif eux-mêmes furent peu à peu débordés ; du moins se crurent-ils perdus s'ils ne faisaient point de concessions. Nous rencontrons ici des tentatives de transaction qui visaient principalement à recommander le *veto* au lieu du *referendum* obligatoire et à redescendre de l'initiative au droit de pétition. L'écrit que nous venons de citer dit quelques lignes plus loin que, si par exception

(1) *Ja oder Nein ? Annahme oder Verwerfung des Verfassungsentwu fes, ein Wort aus dem Volke für das Volk*, p. 12.

une loi ne répond pas aux vœux du peuple, il faut que celui-ci ait un moyen de commander *Halte* ! « Le « peuple doit et veut avoir le droit de repousser une « loi qui lui déplaît. » Treichler, devenu depuis longtemps conseiller d'Etat libéral, et alors membre du Conseil constituant, dit dans ce Conseil, en défendant de nouveau encore le *veto*, qu'il veut obliger le Grand Conseil « à ordonner la votation populaire, « mais cette votation doit être facultative pour le « citoyen, c'est-à-dire que son silence doit être inter« prété en ce sens, qu'il n'a rien à objecter contre la « loi ». Et le Dr. Suter demande que tout projet soit déclaré adopté si au jour fixé pour la votation la majorité absolue des citoyens ayant droit de vote (et non des votants) n'y a point opposé un vote négatif; de même il n'admet l'initiative que sous forme d'une requête adressée au Conseil cantonal, lequel, au reçu de cette requête, peut élaborer un projet sur la matière ou bien proposer au peuple une motion portant qu'il n'y a pas lieu de délibérer.

En se référant au fait que dans certains cantons à *Landsgemeinde* le pouvoir législatif du peuple a reçu des restrictions à la suite de crises multiples, le Dr. Suter déclare : « Si je considère le canton de « Zurich avec ses 65.000 citoyens actifs et que je me « demande si ce peuple est en état d'accomplir par « lui-même la tâche législative, je suis obligé de « répondre négativement. La législation, ou action « des autorités législatives, consiste à travailler à « fond la matière, à la traiter jusqu'à épuisement du « sujet. Le corps populaire n'y est déjà pas porté par « sa constitution externe. Le peuple est porté à s'assi« miler des idées émises par des individus, à s'y « intéresser, à s'enthousiasmer pour elles et à entrer « en masse à leur service. Mais dans la législation il « s'agit de travailler ces idées en détail et de leur

« donner la meilleure forme possible. Cette tâche, le « peuple en tant que collectivité des citoyens ne sau- « rait l'accomplir. Il faut donc qu'elle soit assumée « par un Conseil, qu'on l'appelle comme on voudra. « Il faut que ce Conseil soit un corps de moyenne « grandeur, qui puisse discuter et examiner ces « manières en tous sens. Ce Conseil se compose des « sommités de l'intelligence dans les différentes pro- « fessions civiles. Cela est tellement naturel que la « question a été tranchée en ce sens à toutes les épo- « ques et dans le monde entier. C'est dans le Conseil « que se concentre, en outre de ses attributions spé- « ciales, l'obligation qui lui est imposée par le peuple « de remplir fidèlement et consciencieusement ses « fonctions. Sa responsabilité est très grave, mais on « ne saurait dire que le peuple doit assumer une telle « responsabilité ; on ne saurait s'y attendre. Comme « souverain, il n'a point de responsabilité ; la respon- « sabilité passe au Conseil, et quand bien même on « voudrait rabaisser le Conseil au point de donner au « peuple la responsabilité, le peuple n'admettrait point « cela, et s'en prendrait toujours à ses Conseils consi- « dérés comme responsables. Mais d'autre part il faut « au Conseil le concours du peuple, et par suite nous « en arrivons à une certaine extension des droits popu- « laires.... Si un particulier présente une proposition « au peuple avec l'appui de 5.000 citoyens ayant droit « de vote ou d'un tiers du Grand Conseil, formant une « sorte de Conseil accessoire (*Nebenrath*), ce corps « accessoire est irresponsable, et si le peuple suit dans « son vote le corps accessoire et non le Grand Conseil, « c'est pourtant à celui-ci qu'il attribuera la respon- « sabilité, et non au corps accessoire. En des temps « troublés on pourrait introduire par cette porte laté- « rale non seulement des mesures adroites, mais des « mesures dangereuses, et c'est ce que je veux éviter.

« La concurrence que le Conseil devra subir devant « le peuple de la part de ce corps accessoire n'aug- « mentera pas son crédit auprès du peuple, ni son « indépendance ni sa liberté, et s'il succombe un « jour avec une bonne cause devant cette concur- « rence, cela ne l'encouragera pas beaucoup ; il pour- « rait même en venir, pour éviter cette concurrence « et le désavantage qui en résulte, à voter dans un « sens tout en étant au fond d'un avis opposé ».

Sieber répond à cela : « Pour employer une image, « je dirais volontiers : Dans le vaisseau de l'Etat, tel « que M. Suter l'équipe, le Grand Conseil consulte le « compas et tient la barre, et le souverain se complaît « à regarder la navigation de la *Bauschanze* (l'embar- « cadère de Zurich). Nous, au contraire, nous donnons « au vaisseau de l'Etat la force motrice, le compas et « la barre en considérant l'esprit et la volonté popu- « laires comme le seul élément décisif, moteur et direc- « teur. D'un côté règne la méfiance envers le peuple, « envers son aptitude à faire mouvoir le vaisseau de « l'Etat, de l'autre une pleine confiance dans la repré- « sentation du peuple. Nous ne saurions passer con- « damnation sur cette antinomie. Nous avons pleine « confiance dans le peuple et nous ne nous méfions « nullement de ses aptitudes, d'autant que les *sommités* « *de l'intelligence*, comme M. Suter a appelé hier le « Grand Conseil, sortent elles-mêmes du peuple, et ne « peuvent bien travailler que si le Grand Conseil pro- « fesse les mêmes opinions que celles qui sont enra- « cinées dans le peuple. Je vois là une divergence des « plus profondes, et c'est elle qui explique l'organisa- « tion entièrement modifiée de l'initiative et du droit « de votation que M. Suter oppose à la nôtre. Le *refe-* « *rendum* et l'initiative sont des droits nouveaux, « issus d'un mouvement politique. En opposition « avec le système représentatif, une nouvelle ère est

« née, ère de la législation populaire démocratique « et directe. Nous en arrivons ainsi à mettre en tête « de toutes les réformes le *referendum* et l'initiative et « à faire suivre immédiatement celle-ci de celui-là. « Maintenant M. Suter vient dire : Le Grand Conseil « est en première ligne le détenteur du pouvoir légis- « latif, et le peuple ne fait que concourir à l'exercice « de ce pouvoir, en partie par l'initiative, en partie « par la décision finale sur les projets de loi. Mais, pour « les raisons qui viennent d'être exposées, nous devons « demander qu'on dise au contraire : Le droit et le « pouvoir législatif résident dans le peuple, et le peu- « ple se sert en partie du Grand Conseil pour les exer- « cer. C'est la conséquence de notre position actuelle. « Nous n'en démordons pas, nous n'admettons point « de marchandage ; c'est une muraille qu'on ne per- « cera pas.

« Si M. Suter, » continue l'orateur, « prend la posi- « tion que j'ai définie, c'est qu'il ne peut pas consi- « dérer le corps populaire comme matériellement apte « à délibérer sur une loi. Nous savons fort bien que « notre peuple ne peut pas se réunir en *Landsge-* « *meinde* et discuter un projet de loi. Mais, ceci con- « cédé, nous devons demander d'autre part que le « peuple traite effectivement et directement les ques- « tions de législation dans sa vie communale, qui, bien « loin de décroître, est au contraire animée et active. « M. Suter tient le peuple pour capable d'accueillir « les idées et les pensées qu'on lui communique, mais « non pour capable de donner une forme à ces idées « dans le détail. Le peuple est à ce point de vue com- « parable aux individus isolés. Il y a des individus « qui ont une disposition d'esprit plutôt réceptive, « et il y a aussi des natures qui sont plutôt producti- « ves. De même exactement le peuple est quelquefois « plutôt à même d'être initiateur et productif, d'au-

« tres fois plutôt à même d'être réceptif et conserva-
« teur. Les mouvements et fluctuations de l'esprit par
« lesquels les individus se laissent dominer agissent,
« exactement semblables, sur le peuple tout entier.
« Détailler et travailler des idées qui existent déjà est
« un moindre travail que de mettre des idées au jour.
« C'est ici qu'apparaissent les divergences profondes.
« Nous disons que la source de toute opinion juste et
« de toute demande justifiée est le peuple et rien que
« le peuple. Nous ne rendons au peuple aucun culte
« idolâtre ; mais c'est notre plus intime conviction que
« l'Etat ne peut jouir d'une prospérité durable que si
« administrateurs et législateurs ont l'œil constam-
« ment fixé sur cette source et surtout si elle est la
« seule où ils viennent puiser...... Par *pouvoir législa-*
« *tif* je n'entends pas seulement la délibération sur les
« lois, mais encore et principalement l'initiative et la
« décision finale. Voilà la divergence qui doit néces-
« sairement nous tenir séparés par les principes,
« quelque regret que j'en aie. M. Suter a soutenu que
« si le peuple ne peut être le détenteur du pouvoir
« législatif c'est encore pour cette raison qu'il ne peut
« assumer aucune responsabilité vis-à-vis de lui-
« même, ou que cette responsabilité ne saurait, si je
« puis m'exprimer ainsi, recevoir une forme coactive.
« J'ignore si la circonstance que l'on devient membre
« du Grand Conseil fait croître le sentiment du devoir
« d'une façon aussi extraordinaire, et surtout si cette
« circonstance le fait naître là où il n'existait pas
« auparavant. Je crois que chaque citoyen a sans doute
« assez le sentiment du devoir pour savoir qu'il ne
« doit rien proposer dans les assemblées qui ne porte
« la marque de la justification intérieure, et que toute
« faute grave de conduite produirait des malheurs
« dont il serait responsable envers l'Etat tout entier.
« M. Suter a bien prétendu que le peuple n'admet-

« trait jamais cette manière de voir, qu'il ne consen-
« tirait jamais à porter la responsabilité, et qu'au
« contraire, même dans le nouvel état de choses, il
« voudrait toujours la renvoyer à l'autorité législative.
« Ici je fais une petite concession. Je crois sans doute
« que même dans la suite une grande part de la respon-
« sabilité de l'esprit et de la portée de la législation
« demeurera à la charge du Grand Conseil, et que le
« peuple exigera toujours qu'il rende compte de ses
« faits et gestes. Mais cette responsabilité sera beau-
« coup plus légère quand le peuple statuera comme
« un juge sur tous les projets du Grand Conseil.

« M. Suter attache en particulier une importance
« extraordinaire à la situation du Grand Conseil. On
« n'ignore plus que les tendances démocratiques ne
« permettent pas d'accorder plus longtemps au Grand
« Conseil cette situation privilégiée. Il ne faut sans
« doute pas l'abaisser jusqu'à l'insignifiance. Insigni-
« fiant, ce qui est en connexion avec la volonté et les
« vœux du peuple ne l'est jamais. Mais il ne faut plus
« que le Grand Conseil soit l'*alpha* et l'*oméga* de la
« vie politique, ni le tuteur politique ; il faut qu'il
« soit pour le peuple un conseiller, un pionnier
« d'idées nouvelles et un ami. Telle est sa situation.
« Mais quant à un pouvoir décisif, nous le lui contes-
« terions de toutes nos forces, parce que nous pensons
« qu'en cette matière toute déviation est une diminu-
« tion des droits du peuple ».

Le Dr. Eugène Escher prit la parole en faveur de la proposition d'après laquelle vingt-cinq membres du Grand Conseil pourraient réclamer un projet de loi ; il ne craignait nullement que la représentation fût ainsi paralysée, puisque les membres du Grand Conseil prêteraient ainsi la main aux demandes d'initiative populaire, étendant ainsi leur action même en dehors de la salle du Conseil. Le professeur Rüttimann tient

pour matériellement impossible que le peuple prépare des lois, et conteste que le bien puisse sortir de la majorité. Le professeur von Wyss, conservateur, ne peut s'opposer au *referendum*, parce qu'il espère que cette institution, quand le peuple aura acquis de l'expérience, aura fait son école, produira tous les effets d'une institution conservatrice. Il porte un jugement moins favorable sur l'initiative, qu'il ne veut autoriser que dans une forme qui exclue toute agitation. Enfin le Dr. Wille dit que c'est du *mysticisme*, de la *rêverie*, que de vouloir substituer la législation populaire au système représentatif. « Le lieu où le « mysticisme est le moins à sa place », dit-il, « c'est « là où le sens pratique et la clarté paisible sont « indispensables. Et les gens qui ici, dans ce domaine « de l'entendement humain sain et pratique, tombent « dans le mysticisme, sont des gens qui même dans « les seules choses inaccessibles à la raison humaine, « je veux dire dans les choses religieuses, ne veulent « tolérer aucun mysticisme. Dieu, disent-ils, ne peut « pas être une personne, et ensuite ils confèrent à la « notion de *peuple* la qualité de personne, et parlent « d'une législation et d'un gouvernement par le peu- « ple lui-même, comme si les individus en nombre, le « peuple, alors qu'il ne peut s'assembler directement « et délibérer sur toutes les choses saisissables et rap- « prochées, pouvait, sans organes, sans représentants, « donner une expression à sa conscience collective ! « Le grand Leibnitz a dit un jour que la pauvre huma- « nité semble parfois être lasse de la raison, et recourt « à la superstition. Il semble vraiment que ce libre et « heureux pays, lui aussi, se lasse de sa liberté et de « sa raison pratique. Nous donnerons volontiers au « peuple le droit de proposition et d'examen, mais « nous ne voulons pas prétendre que le centre de gra- « vité n'est plus dans la représentation, qui est préci-

« sément l'organe qui délibère, qui médite, organe « que le peuple se crée parce que tout organisme a « besoin d'une tête. Comme les terroristes de la Révo- « lution française coupaient la tête à leurs adversai- « res, sans en devenir pour cela plus sensés, vous « voulez couper la tête au peuple lui-même avec le « système représentatif, et vous croyez le rendre ainsi « plus sensé. En considérant l'initiative et le *referen-* « *dum* comme nécessaires pour permettre au peuple de « faire prévaloir sa volonté, ne montrez-vous pas vous « mêmes la plus grande défiance envers votre notion « de *peuple* idéalisée ? Car il est hors de doute que, « quand il le veut sérieusement, le peuple, avec le « suffrage universel et le renouvellement fréquent des « mandats, peut toujours faire prévaloir sa volonté, et « l'a fait prévaloir aussi ».

Tout autre est le langage du professeur Hug, qui voit dans la faculté accordée au Grand Conseil de donner son avis sur l'initiative, d'y opposer un projet élaboré par lui, le moyen d'éviter des conflits pernicieux, et qui cherche dans l'initiative, qui certes n'est pas conservatrice, l'élément compensateur du *referendum*, qui exercera sans doute une influence modératrice et conservatrice. Dans un sens analogue, une brochure (1) dit que l'initiative répond au droit de présenter des motions dans les communes. « L'autorité « peut toujours donner son avis, et il lui est loisible « de faire des propositions totalement différentes ; « mais la décision appartient toujours au peuple, et « on ne saurait permettre à l'autorité de mettre purement et simplement de côté les motions qui ne lui « plaisent pas. »

En ce qui concerne les formes extérieures, certains démocrates, sans cependant vouloir introduire le mode

(1) *Ein Märzenglöcklein für das Zürcher Volk*, 1869, p. 31.

de vote fédératif, songèrent d'abord à des *Landsgemeinden* tenues par circonscriptions plus ou moins grandes. « La réunion du peuple en masse, » dit au Conseil constituant le secrétaire de la ville Ziegler, « constitue en soi un événement de la vie publique de « nature à attirer l'attention générale sur les *Lands-* « *gemeinden* et sur les sujets qui y seront traités. « J'attache une grande importance à cet intérêt géné- « ral et à la discussion qui aura lieu avant, pendant « et après la *Landsgemeinde*. J'attache une grande « importance au réveil de l'esprit politique et à la « fécondation de la vie politique qui résulteraient de « l'institution proposée........ Les désavantages du « vote public sur le vote secret disparaîtront entière- « ment dans des assemblées très nombreuses. » Cette dernière opinion fut toutefois victorieusement combattue. Contre le vote public, on objecta qu'étant donnée l'inégalité économique existant entre les citoyens le vote secret peut seul permettre aux convictions de s'exprimer ; et ce mode de votation ne peut être réellement organisé qu'avec le système des urnes. « Com- « ment des employés des chemins de fer du Nord- « Ouest et d'entreprises analogues, » demanda Bleuler-Hausheer, « pourraient-ils prendre part à des « réunions publiques et y manifester publiquement « leurs convictions ? — Il faut encore se demander, » remarque le préfet Brändli, « s'il ne faudra pas en « venir avec le temps à introduire les bureaux de vote « même dans les cantons à *Landsgemeinde* ; du moins « j'ai déjà souvent entendu dire que les *Landsgemein-* « *den*, tout anciennes et vénérables qu'elles sont, ont « aussi leur mauvais côté, et que c'est précisément « surtout dans le vote public que ce mauvais côté se « révèle. Au temps où l'on ne savait pas encore lire « et écrire, où l'on n'était ni aussi ardent ni aussi ins- « truit qu'aujourd'hui au sujet des affaires de l'Etat,

« alors le vote public était d'une nécessité évidente. » Ces considérations déterminèrent un certain nombre de membres du Conseil à voter contre une discussion préalable avant le vote sur *referendum* ; ou du moins ils ne voulaient pas que cette discussion dût nécessairement avoir lieu dès qu'un seul citoyen le demanderait. Zangger pensait qu'il y a des *matadors* « qui « gardent la parole pendant des heures sans apprendre « rien à personne, » tandis que Grunholzer déclarait que le *referendum* sans vote public après une discussion préalable est un *referendum* purement *mécanique*, et que le conseiller d'Etat Studer n'attendait de grands résultats ni de l'instruction imprimée qui serait jointe à chaque projet de loi ni des éclaircissements donnés par les journaux, et pensait qu'une assemblée délibérante est seule en état d'organiser, et non point seulement de nier, puisqu'elle peut indiquer les raisons pour lesquelles un projet n'est pas accepté, ou, en d'autres termes, prononcer un rejet motivé (1).

Sur la question de savoir si les lois et arrêtés pourraient être mis provisoirement en vigueur, ce fut le Dr. J. J. Honegger qui enleva le vote : « N'entrons pas « dans un système de tâtonnements (*Pröbeln*), dans « une politique d'essais; elle est toujours plus hasar- « deuse que toutes les incommodités qui peuvent « résulter d'un ajournement. Sans même parler des « dangers pratiques qui surviendraient certainement « avec ce système d'essais, ses propriétés constitutives « doivent suffire à le faire repousser : il n'instruit « jamais ; tout au contraire, il brouille les idées, sur- « tout lorsqu'il faut retirer une loi déjà mise en « vigueur. Il ne faut jamais laisser aller les choses au

(1) Cf. également *Annehmen oder Verwerfen ? eine Ansprache an das zürcherische Volk*, 1869, p. 9.

« point qu'un peuple ne sache plus ce qui est la loi de « l'Etat ».

Les votes du Conseil constituant, dont le projet fut ensuite sanctionné par le peuple, s'arrêtèrent aux conclusions suivantes. L'élection des membres du gouvernement fut désormais attribuée à la totalité des citoyens ; il n'en fut pas de même de la nomination de l'*Obergericht*. Le droit de cooptation fut enlevé au Grand Conseil, devenu *Conseil cantonal*. Par contre, le droit de grâce lui fut maintenu, et on laissa de côté le droit de révocation, regardé comme superflu en présence des larges formes de droit populaire dont on consacrait l'avènement. La révision de la Constitution en totalité ou en partie put désormais s'effectuer en tout temps par voie législative. Un paragraphe du texte adopté dit expressément que le peuple — c'est lui qu'il nomme en premier lieu — exerce le pouvoir législatif *avec le concours* du Conseil cantonal. Les articles relatifs au *referendum* et à l'initiative sont ainsi conçus :

« *Droit de proposition du peuple*. Art. 29. Le droit « de proposition des citoyens ayant droit de vote (*initiative*) comprend les vœux pour la confection, « l'abrogation ou la modification, soit d'une loi, soit « d'un arrêté qui ne relève pas exclusivement, aux « termes de la Constitution, de la compétence du « Conseil cantonal. Ces vœux peuvent être présentés « sous forme de simple motion (*Anregung*) ou sous « forme de projet élaboré (*ausgearbeiteter Entwurf*), « et doivent dans l'un et l'autre cas être motivés. « Quand un particulier ou une autorité publique pré« sente un vœu et que ce vœu est appuyé par un « tiers des membres du Conseil cantonal, il doit « être statué sur ce vœu par le peuple. L'auteur de la « proposition ou le délégué de l'autorité qui en est « l'auteur a le droit d'exposer en personne ses motifs

« dans le sein du Conseil cantonal dès que sa « requête à telles fins est appuyée par 25 membres du « Conseil cantonal. La décision du peuple doit éga- « lement être provoquée quand un vœu est présenté « par 5.000 citoyens ayant droit de vote ou par un « groupe d'assemblées communales dans lesquelles « au moins 5.000 citoyens ayant droit de vote ont « voté en sa faveur, et que le Conseil cantonal ne « donne point une suite favorable à ce vœu. Une « motion présentée en temps utile doit être déférée à « la décision du peuple au plus tard dans la seconde « votation populaire régulière tenue après sa pré- « sentation. Les motions ou projets doivent toujours, « avant la votation, être soumis à la délibération du « Conseil cantonal à fins d'avis. Dans le cas où un « projet de loi émanant de l'initiative populaire vient « en votation, le Conseil cantonal peut, outre son « avis, soumettre également à la décision du peuple « un projet modifié.

« *Votation populaire*. Art. 30. Deux fois chaque « année, au printemps et en automne, a lieu la « votation du peuple sur les actes législatifs du « Conseil cantonal (*referendum*). En cas d'urgence « celui-ci peut ordonner une votation extraordinaire. « Doivent être soumis à la votation : 1° toute modifi- « cation de la Constitution, toute loi et tout con- « cordat ; 2° les arrêtés du Conseil cantonal que « celui-ci n'est point autorisé à prendre à titre défini- « tif ; 3° les décisions que le Conseil cantonal veut « de lui-même soumettre à la votation. Le Conseil « cantonal est autorisé à ordonner à titre exceptionnel, « outre la votation sur l'ensemble, une votation sur « des points particuliers d'une loi ou d'un arrêté. La « votation a lieu dans les communes au moyen « d'urnes. Tous les citoyens ont le devoir d'y prendre « part. La votation populaire ne peut être exprimée

« que par *oui* ou *non*. La décision appartient à la « majorité absolue des voix. Le Conseil cantonal « n'est point autorisé à mettre des lois ou des arrêtés « provisoirement en vigueur avant la votation ».

Parmi les attributions que la Constitution confère au Conseil cantonal se trouvent notamment un certain nombre de nominations, la surveillance de l'administration et de la justice, ainsi que la solution des conflits élevés entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire. En matière financière le Conseil cantonal ne peut toutefois prendre de décision définitive sur de nouvelles dépenses une fois faites dans un but déterminé que si ces dépenses n'excèdent pas 250.000 fr., et sur de nouvelles dépenses annuelles que jusqu'à concurrence de 20.000 francs. Les dépenses qui excèdent les chiffres indiqués sont soumises à la votation populaire.

Lorsque le Dr. Sulzer, président du Conseil constituant de Zurich, déclara closes les délibérations du Conseil, il prononça les paroles suivantes, qui se rapportent évidemment à l'institution des droits populaires : « Tandis que jusqu'à présent nous avons « été nous-mêmes les juges compétents de notre pro- « pre œuvre, voici maintenant que nous passons, « nous et notre œuvre, devant le tribunal sans appel « de l'opinion publique et de l'histoire. Il serait bien « dans notre désir à tous de trouver des juges équita- « bles et un jugement équitable ; mais cela ne serait « rigoureusement possible que si on déterminait « d'abord quel but pouvait être sûrement atteint « dans les circonstances données, si non seulement « le résultat ultime, la formule définitive de notre « travail, mais encore tout son cours, toute son éten- « due pouvait être soumise à une équitable apprécia- « tion. Quiconque voudra plus tard s'assujettir à cette « tâche aura peine à se défendre de cette impression,

« que dans notre Conseil aussi la marche de la pensée « collective s'est effectuée dans cette même ligne que « suivent les grands phénomènes de la nature, sui- « vant des *cycloïdes* qui dans leur marche touchent de « nouveau des points situés en arrière et croisent des « points qu'elles ont déjà passés. Ces points situés en « arrière et ces points croisés, il n'est pas difficile de « les découvrir dans notre œuvre constitutionnel. « Ceux qui les critiquent comme des défauts peuvent « se tranquilliser en pensant qu'ils sont peut-être « destinés précisément à servir de points de départ « pour une nouvelle phase d'évolution (1) ».

Il n'est point inutile d'ajouter ici que le mouvement de Zurich a porté ses effets jusque dans les esprits de l'étranger. Carl Bürkli présenta un rapport à ce sujet au Congrès de l'*Association internationale des travailleurs* tenu à Bâle ; ce rapport fut ensuite traduit en anglais par Eugène Oswald, et reçut sous cette forme une large publicité (2). Depuis cette époque la législation directe figure dans les programmes des démocrates socialistes allemands. Johann Jacoby l'a comprise dans un projet de programme du *parti du peuple* allemand, en déclarant que la législation populaire se présente comme la conséquence logique du droit électoral universel et direct, et que celui-là

(1) Procès-verbaux du Conseil constituant, rédigés par le Dr. J.-J. Honegger, principalement séance plénière du Conseil du 9 septembre 1868, et suivantes.

(2) *Direkte Gesetzgebung durch das Volk, Referat und Antrag der Sektion Zürich an den am 6. September in Basel zu eröffnenden Kongress der internationalen Arbeiter-Association.* — *Direct Legislation by the People versus representative Government*, London, Cherry et Fletcher, 1869. — Bürkli écrivit plus tard *Die direkte Gestezgebung — als Aschenbrödel* (la législation directe — en Cendrillon) dans le *Vorwärts* de Berlin (1892, n°s 248 et suiv.) et *Alte und neue Arten und Abarten der direkten Gesetzgebung* (anciennes et nouvelles espèces et dégénérescences de la législation directe), dans le même journal (1893, n°s 7 et suiv.).

seul est vraiment démocrate qui en reconnaît le principe (1). Rittinghausen s'appuie sur l'exemple de Zurich dans ses *Sozialdemokratische Abhandlungen*, ainsi que Heinrich Maurus dans son livre *Der moderne Verfassungsstaat als Rechtsstaat*, qui est une critique du parlementarisme remarquable par une dialectique pénétrante et une apologie fondée sur la science de la démocratie pure.

(1) *Gesammelte Schriften und Reden*, t. II, p. 336 et suiv.

CHAPITRE X

La Constitution fédérale de l'année 1874.

Lorsque la Constitution fédérale de l'année 1848 eut accompli la première décade de son existence, peu à peu des vœux s'élevèrent pour la modification de quelques-uns de ses articles, mais ce n'est qu'au bout d'un certain temps qu'ils purent parvenir à se faire entendre. D'un côté l'œuvre constitutionnel avait fait des concessions capitales au fédéralisme, de l'autre il était devenu le point de départ de plusieurs heureuses innovations centralistes, surtout en matière de douanes, de postes et de télégraphes, et comme alors on se félicitait d'un grand essor commercial, que l'on tenait pour durables les succès des compagnies de chemins de fer, que la Confédération n'était pas embarrassée pour trouver des sources de revenu, que l'édification du Palais fédéral, la fondation d'un *Polytechnikum* rapidement florissant, la construction d'excellentes routes alpines et la solution définitive de la question de Neuchâtel remplissaient la conscience populaire d'assurance et de fierté, la Constitution passa longtemps pour le dernier terme du progrès. Non seulement on reconnaissait ses mérites, mais on la vantait outre mesure. Ce n'est qu'en 1864 qu'une

occasion favorable se présenta pour la révision. Par un traité d'établissement avec la France, le droit de s'établir et de commercer librement en Suisse avait été accordé à tous les citoyens français sans distinction de confession, tandis que dans la plupart des cantons les israélites suisses n'étaient pas assimilés à ce point de vue aux autres Suisses. Il devenait donc nécessaire, pour ne point placer des citoyens suisses dans une situation inférieure à celle des étrangers, d'exprimer dans la Constitution que le droit d'établissement appartiendrait à tous les Suisses sans distinction de confession, et en général de mieux réglementer l'exercice de ce droit. Un certain nombre d'autres questions, que l'on considérait comme les plus urgentes, vinrent se joindre à celle-ci. On voulait conférer à la Confédération une compétence illimitée pour la fixation des poids et mesures, interdire par voie législative l'application de certaines pénalités, prendre des mesures protectrices de la propriété littéraire, artistique et industrielle, intervenir contre les loteries et les jeux de hasard, permettre à toute confession religieuse le libre exercice du culte.

Dans la votation populaire du 14 janvier 1866, des neuf chefs de révision constitués par les demandes que nous venons d'indiquer, un seul fut accepté : l'égalité de tous les Suisses, y compris les Israélites et les naturalisés, au point de vue du droit d'établissement et devant la législation. Il fut adopté par la majorité des citoyens, 170.032 *oui* contre 149.401 *non,* et par la majorité des Etats, douze et demi contre neuf et demi (1). Cette faible majorité s'explique par l'aversion de beaucoup de radicaux et de démocrates pour la révision simplement partielle : repousser ensemble les neuf chefs de révision, dont ils ne

(1) Message du Conseil fédéral du 12 février 1866, p. 3 et suiv.

méconnaissaient nullement le caractère progressiste, leur parut le meilleur moyen d'amener plus rapidement une révision totale qui consacrerait en même temps les droits populaires qu'ils appelaient de leurs vœux. L'article relatif aux poids et mesures fut adopté par la majorité du peuple, mais repoussé par la majorité des Etats ; c'est encore aujourd'hui un exemple unique d'un semblable dissentiment.

Le *Grütliverein* avait demandé l'introduction du *veto* pour toutes les questions graves, ainsi que pour les traités avec l'étranger, et le fédéraliste grison A. R. von Planta souleva en 1865, au tir fédéral de Schaffhouse, la *question hérétique* de savoir « si le peuple « ne devait pas avoir un peu plus voix au chapitre, et « s'il ne fallait pas rogner en conséquence les ailes « à la toute-puissance de la représentation populaire ». En qualité de président du Conseil national, Planta se plaignit encore dans la même année qu'on abandonnât trop facilement les destinées de l'Etat représentatif à un petit nombre de citoyens, et que la masse du peuple s'habituât à ne s'occuper que de ses affaires privées. « Il y a seulement quelques dizaines « d'années, » rappela-t-il, une « république que beau- « coup de liens rattachaient à la Suisse, république « qui commandait au loin, république riche et com- « merçante, Venise, la ville des doges, est rapidement « tombée au premier choc énergique du dehors (1) ». La minorité de la commission du Conseil national proposait que la votation populaire eût lieu dès que 20.000 citoyens (suivant d'autres 10.000) le demanderaient ou qu'un tiers des Conseils en appellerait au peuple, tandis que Planta réclamait le *referendum* obligatoire pour « les traités et les réformes législa-

(1) P. C. von Planta, *Andr. Rud. von Planta, ein republikanischer Staatsmann*, p. 47 et suiv.

tives profondes (*eingreifendere Gesetze*) (1). » Les députés de la minorité étaient divisés d'opinion sur la question de savoir si la majorité des Suisses prenant part au vote devrait seule faire loi, ou s'il faudrait exiger en outre une majorité de douze Etats. Une seconde proposition tendait à faire élire le Conseil fédéral par le peuple, et non plus par l'Assemblée fédérale (2). Elle était ainsi conçue : ne seront considérés comme membres du Conseil fédéral élus par le peuple que ceux qui auront obtenu la majorité absolue au premier et unique tour de scrutin, et le Conseil sera, s'il y a lieu, complété au moyen de membres nommés par l'Assemblée fédérale, — proposition que la Commission du Conseil des Etats repoussa par le motif qu'il y aurait ainsi des conseillers fédéraux *majorum* et *minorum gentium* (3). Toutes les demandes tendant à la consécration complète de la souveraineté populaire avaient été repoussées par les Conseils ; aucune d'elles ne fut comprise dans le projet soumis à la votation.

Du reste, le mouvement révisionniste ne fut nullement arrêté par le résultat peu positif du vote populaire de 1866 ; au contraire, il dépassa ses premières limites un peu étroites : la révision totale était devenue inévitable, bien que les démocrates n'eussent pu réunir à l'appui d'une demande de révision formée par eux que 32.000 signatures au lieu de 50.000 (4). Les tendances révisionnistes visaient en première ligne

(1) P. C. von Planta, *Andr. Rud. von Planta, ein republikanischer Staatsmann*, p. 54.

(2) Rapport de la Commission du Conseil national concernant la révision de la Constitution fédérale, du 21 septembre 1865, p. 3 et 26.

(3) Rapport de la Commission du Conseil des Etats concernant la révision de la Constitution fédérale, du 30 septembre 1865, p. 24.

(4) Cf. Dr. Bertsch-Sailer, *Landammann Sailer oder drei Jahrzehnte st. gallischer Politik*, p. 105.

l'unification militaire et juridique, puis le droit d'établissement, qui n'avait été réglementé en 1866 que d'une manière incomplète, les questions confessionnelles et l'enseignement populaire. Mais on conçoit aisément qu'en outre le conflit entre la démocratie pure et l'Etat représentatif fût parvenu à l'état aigu. Toute une pléiade de constitutions cantonales que nous pouvons, sans forcer les termes, qualifier de purement démocratiques, avait vu le jour depuis 1866, et tandis qu'en 1860 1.030.000 habitants de la Suisse vivaient encore sous une forme de gouvernement exclusivement représentative, il n'en restait plus en 1870 que 330.000. A l'exception de Zoug, de Fribourg, de Bâle-ville, du Tessin et de Genève, tous les cantons possédaient alors des institutions relevant de l'idée de la législation populaire, et dans la plupart d'entr'eux les institutions de cette nature étaient complètes ou à peu près complètes (1). C'est au milieu de cet état de choses que l'on fait observer dans la Commission de révision du Conseil national, en mars 1871, qu'il semble parfaitement justifié et conforme aux règles de la sagesse de suivre dans la Constitution fédérale la marche de l'évolution cantonale et de consacrer dans la loi fondamentale de la Confédération les conceptions qui ont été admises dans les cantons et qui y sont en voie de développement continu (2).

A un point de vue plus théorique, ceux qui voulaient introduire la démocratie pure dans la vie fédérale de la Suisse ont avant tout soutenu que le principe universellement reconnu de la souveraineté du peuple exige comme conséquence l'introduction de la

(1) Cf. A. Chatelenat, *Die schweizerische Demokratie in ihrer Fortentwicklung*, tableau III, G. Vogt, *Veto und Initiative*, tableau I, et Curti, *Zwei Volksrechte*, dans la *Frankfurter Zeitung*, 1870, n° 103.

(2) Procès-verbal, p. 165 et suiv.

législation par le peuple. Du moment que l'on regarde la collectivité comme le détenteur de la puissance publique, comme l'autorité, on ne peut pas sérieusement contester que tout droit découle immédiatement de la volonté du peuple.

La génération du droit, aussi bien public que privé, par la volonté du peuple, est également, suivant cette opinion, en conformité parfaite avec les enseignements de la science juridique, qui a désigné la conscience que le peuple a de lui-même comme la seule source ou tout au moins comme la source capitale du droit. Quelque difficulté qu'il puisse d'ailleurs y avoir à indiquer ce qui, dans les lois et coutumes en vigueur, est conforme à la conviction du peuple, nous possédons dans la votation populaire, dans la volonté du peuple ouvertement et clairement exprimée, une échelle infaillible pour apprécier toutes les vues, tous les vœux et tous les besoins du peuple. Tant que cet acte de volonté fait défaut, il est impossible aux juristes de considérer comme tranchée la question de savoir si le droit en vigueur a l'approbation du peuple, ou si au contraire le peuple veut qu'il soit modifié ; mais si le peuple est en tous temps libre de repousser une modification désirée par les membres du gouvernement ou d'accomplir une modification qu'il désire lui-même, cette impuissance des juristes prend fin, et alors disparaît le défaut qui paralysait la faculté de développement du droit. Les deux écoles opposées, l'école du droit historique et l'école du droit naturel, trouvent ici pour ainsi dire un terrain de conciliation ; les idées du peuple, dans leur évolution progressive, parviennent toujours à l'expression la plus précise ; et l'on permet ainsi aux esprits qui voient au loin, qui veulent construire le droit conformément à la raison, de gagner la collectivité à leurs théories et de faire de leur propre science le bien commun de tous.

Si le droit doit être constitué par le peuple, le meilleur moyen d'exécution consiste dans les déclarations non équivoques du peuple, c'est-à-dire dans les votations populaires.

Il est également clair que l'examen de toutes les questions importantes de la vie publique ne peut qu'être utile à l'éducation politique du citoyen. Dans la lutte contre le système représentatif on a toujours beaucoup appuyé sur ce côté de la question. Les délibérations des représentants, — ainsi argumentaient les défenseurs des droits populaires —, n'excitent pas un vif intérêt chez l'homme du commun : les comptes-rendus des journaux ne lui donnent le plus souvent qu'une image incomplète, parfois même brouillée ou défigurée des actions de ses mandataires dans la salle du Conseil ; l'échange des pensées n'est pas immédiat. Il en est tout autrement quand la loi doit être soumise à la décision du peuple : alors le projet des représentants devient l'objet de la discussion la plus générale et la plus pénétrante, et naturellement l'examen fréquemment répété des plus graves questions d'administration et de législation sur les différentes parties du droit développe nécessairement dans une large mesure la compréhension du mouvement de la vie publique, l'entente en vue de conquêtes profitables et les aspirations vers des réformes appropriées à l'époque.

Les avocats de la législation populaire étaient par contre divisés d'opinion sur le mode de votation. Les uns défendaient le *veto*, les autres le *referendum*. Les premiers exposaient que pour maintenir le principe de la souveraineté populaire illimitée il suffit d'appeler le peuple à voter toutes les fois qu'il se manifeste dans son sein une visible aversion à l'encontre d'une loi élaborée par les représentants et qu'un certain nombre de citoyens actifs se prononce ouvertement contre cette loi ; ils représentaient l'institu-

tion du *referendum*, qui ne permet à aucune loi d'entrer en vigueur sans la sanction du peuple, comme une *machinerie* compliquée qui exige une trop grande dépense de temps, et de plus comme un joug si l'on voulait déclarer obligatoire la participation des citoyens aux votations. Les seconds, les avocats du *referendum*, insistaient sur le côté éducatoire des votations revenant à intervalles réguliers ; ils contestaient que le *veto* fît apparaître la volonté du peuple et voyaient dans l'assistance obligatoire aux assemblées de *referendum* un devoir que le citoyen est d'autant plus tenu d'accomplir qu'il peut le faire sans se donner beaucoup de mal.

F. Gengel, l'un des plus habiles défenseurs du *referendum*, fait ressortir que la votation populaire est commune au *veto* et au *referendum*, mais qu'elle est dans le premier la suite d'une sorte d'agitation autorisée, et dans le second un acte organique. « Le veto », écrit-il, « est un moyen d'opposition, le *referendum* « est la sanction des actes d'Etat par la volonté du « peuple : dans le *veto*, en effet, il ne s'agit pas « d'acceptation ou de rejet, mais seulement de rejet ; « dans le *referendum*, l'un et l'autre sont permis, et « le rejet et l'acceptation ne sont ni un signe de loya- « lisme servile ni un signe de déplaisir, mais bien le « témoignage et la sentence de l'opinion publique. « Le *veto* n'est pas périodique, c'est l'explosion fré- « quente et accidentelle de mécontentements long- « temps accumulés, c'est un règlement de comptes « qu'on exige à la fin quand l'occasion s'en présente ; « le *referendum* est l'exercice constant d'un droit poli- « tique du peuple, c'est la mise du peuple hors de « tutelle. Enfin le *veto* est une mesure subsidiaire « par laquelle on a limité à certains cas particuliers et « on veut éviter autant que possible la manifestation « constitutionnelle de l'opinion du peuple ; le *referen-*

« *dum* est la franche reconnaissance politique et le « moyen pratique d'exercice de la souveraineté popu- « laire, telle qu'elle découle de la nature même du « peuple (1) ». Dans le même sens, le conseiller d'Etat bernois Weber dit que l'agitation qui est liée à l'institution du *veto* ne consiste pas à discuter d'une manière instructive, « mais à rabaisser intentionnel- « lement les autorités publiques et leurs actes, et le « grand, le seul triomphe final est le rejet de ce « qu'elles ont décidé, puisque le *veto* ne peut aboutir « qu'à un rejet. En outre, une opposition d'agita- « teurs a toujours certains avantages sur le parti de « l'acceptation. Elle distribue dans les marchés et « dans les cabarets ses mots d'ordre, qui étendent « sans qu'on s'en aperçoive leur influence jusqu'en « des lieux où il sera difficile au parti de l'acceptation « de parvenir.......... Dans le *referendum*, le peuple « sait qu'il a le droit de décision suprême et qu'il « doit l'exercer régulièrement : il n'a besoin d'aucune « excitation particulière pour veiller au maintien de « ses droits, et se prépare avec d'autant plus de calme « et de réflexion à rendre sa sentence sur le fond des « choses (2) ».

« On a fait trop d'honneur au *veto*, » écrit Bernet. « Ce sont les hommes d'Etat de 1830 qui l'ont inventé, « comme une sorte de paratonnerre pour les vœux de « la démocratie. Il fallait donner quelque chose au « peuple, et on voulait lui donner le moins possible. « Le *veto* fut une transition et un expédient. Le fatras « législatif sur le *veto* fut presque tout entier un triste « bousillage. Les législateurs travaillèrent surtout à « installer le plus grand nombre possible d'appareils

(1) *Aphorismen über demokratisches Staatsrecht*, Berne, 1864, p. 12.
(2) *Die Erweiterung der Volksrechte*, conférence faite à l'Association libérale de Berne, publiée par F. Gengel, Berne, 1868, p. 67.

« de sûreté contre la volonté populaire : subterfuges « de toute espèce, nombreuses signatures exigées pour « une demande de votation, absents comptés comme « acceptants, délai très court, formalités de toute sorte, « ainsi le *veto* devint en maint endroit une caricature « du droit populaire. Ce droit populaire négatif tombe « peu à peu, comme les feuilles mortes devant des pous- « ses plus fraîches, pour faire place à une forme du « droit de souveraineté qui soit vraiment digne, à une « forme positive, sans subterfuges et sans clauses res- « trictives...... Ce n'est pas le détour du *veto*, c'est la « votation directe sur les affaires publiques dans les « grandes assises du peuple suisse qui est seule un « droit digne de la nation suisse (1) ».

On pouvait également dire, pour combattre le *veto*, qu'il était au fond incompatible avec le vote secret. Les citoyens qui voulaient recourir au *veto* devaient à cet effet faire connaître leurs noms, tandis que dans les votations sur *referendum* chacun peut, sans être vu, déposer un *oui* ou un *non* dans l'urne. Si l'on ne fit pas grand usage de cet argument, c'est que dans beaucoup de cantons on estimait que le vote public est celui qui convient le mieux à un homme libre, opinion contre laquelle il n'y aurait rien à objecter si ceux qui jouissent de la liberté politique étaient toujours aussi des hommes dégagés de toute faiblesse humaine et indépendants de toute puissance matérielle.

En guise de réponse, les partisans du *veto* soutenaient que les votations périodiques ne développeraient pas une discussion aussi vivante que celle qui a pour origine la résistance à la loi : c'est précisément l'agitation un peu tumultueuse qui est liée au *veto*, disaient-ils, qui constitue la garantie d'un examen

(1) *Nach zwanzig Jahren*, p. 112.

approfondi du projet de loi contesté. A cela le parti adverse répliquait : S'il est vrai que l'agitation contre les résolutions des représentants soit un élément d'éducation politique, alors il faut faire en sorte que cette agitation naisse à l'occasion de toutes les lois sans exception : c'est précisément ce que le *referendum* réalise, et ce que le *veto* veut empêcher plutôt qu'effectuer. Au fond, ce qui se cache derrière cette obstination à s'en tenir au *veto*, c'est le désir de voir le plus souvent possible les vœux de réforme mis en échec par la volonté populaire. Puisqu'on fait au *referendum* ce reproche, que le peuple sentira bientôt en lui une charge, que l'on compte donc les difficultés qu'on rencontrera dans l'exercice de la volonté populaire par la voie du *veto* ! C'est par cette différence de caractère politique entre les deux institutions que G. Vogt a expliqué le fait que le *referendum*, là où il a été établi, a été appliqué à un plus grand nombre d'objets. Le *veto* était, ainsi s'exprime-t-il, « une con-« cession que les monopolistes de la capacité politi-« que faisaient à leur peuple, un compromis entre le « système représentatif et un courant démocratique « assez grand pour se passer de leurs lisières ; le *refe-« rendum* au contraire est un droit que le peuple « prend (1) ».

Au sujet de la perte de temps excessive causée par les votations périodiques, — considération que nous avons déjà rencontrée chez Rousseau —, Gengel s'écrie : « Tous les peuples libres, les Grecs et les « Romains, n'ont jamais regretté le temps passé à « paraître chaque semaine au *Forum* ou à l'*Agora*, « et les anciens Alamans, tous les quinze jours, à la « nouvelle lune, tenaient cour de justice et assemblée « du peuple. Et nous, nous les libres Suisses, nous

(1) *Der Bund*, année 1874, n° 98.

« aurions trop peu de temps à donner à la commu-
« nauté pour pouvoir consacrer au bien du pays trois
« ou quatre demi-journées par an prises sur le repos
« du dimanche ! Nous ne le pourrions pas, quand nos
« propres démocraties nous mettent devant les yeux
« la preuve palpable que cela se peut ! Qu'on recher-
« che les heures perdues, celles que nous passons
« au cabaret, au jeu, à la promenade, le temps que
« nous ne ménageons pas pour le spectacle, qu'on en
« fasse l'addition et qu'on la mette devant les yeux
« des panégyristes de l'oisiveté politique ! On verra
« bien s'ils n'auront pas honte d'avoir prêché au peu-
« ple qu'il n'a pas le temps d'en consacrer une part
« si minime, si infime, à la prospérité publique (1). »

Les objections élevées contre le *referendum*, d'être lourd à manier, de manquer son but, avaient plutôt un caractère simplement accessoire ; le débat principal portait sur la question de savoir si le peuple avait la maturité d'esprit nécessaire pour juger tous les actes législatifs. Les adversaires du *referendum* exprimaient sans ambages la crainte que la participation directe du peuple à la législation ne devînt une entrave au progrès. Ils déclaraient la masse trop peu intelligente pour pouvoir vraiment apprécier ce qui serait le plus profitable à la prospérité générale. D'après leurs prophéties, les réformes libérales entreprises sous l'empire du système représentatif seraient en danger si l'on donnait au peuple le dernier mot dans toutes les affaires importantes de l'Etat. Les chefs radicaux de 1830 à 1850 restaient en grande partie attachés à cette opinion, que le bien ne vient pas d'en bas, mais doit être octroyé de haut en bas au peuple. C'était la tradition de l'*absolutisme éclairé* qui, bien qu'atténuée, était toujours vivante en eux.

(1) *Die Erweiterung der Volksrechte*, p. 46.

Et l'on peut affirmer sans la moindre hésitation que cette manière de voir eut plus d'influence sur leur attitude que la crainte d'une transformation de la constitution de l'Etat qui, même si elle était exécutée au nom de la démocratie, pouvait remettre en question toutes les conquêtes spirituelles. On aimait à montrer quelle était la situation des anciennes démocraties suisses, à mettre en parallèle ce qu'avaient fait les cantons représentatifs, et à s'en servir pour faire ressortir les inconvénients de la législation populaire. Ecoutons maintenant la réponse. Gengel fait la remarque suivante : « Cette condition (que le peuple ait la « maturité d'esprit nécessaire) est le meilleur de tous « les moyens de faire perdre à tout jamais au peuple, « sous couleur de bonne volonté, l'exercice de sa sou- « veraineté, et justement on y ajoute toujours ce « refrain : « Le peuple n'est malheureusement pas « encore mûr, il faut donc encore attendre pour lui « accorder les droits souverains. » En attendant, on « continue à gouverner avec l'ancien système de « *tutelle bienveillante*, et le peuple ne devient jamais « mûr, premièrement parce que le tuteur ne veut « jamais le déclarer majeur, et secondement parce « que, n'ayant jamais la liberté de ses actions, il finit « par désapprendre l'action et la volonté... Quel « peuple sera donc jamais mûr et majeur, s'il en est « encore à le devenir, celui qui a fondé la seule répu- « blique démocratique de l'Europe, et qui non seule- « ment l'a gardée intacte à travers cinq siècles, mais « encore l'a presque entièrement affranchie de tout « alliage de l'aristocratie et de l'abêtissement (1)? » On rejette la validité des conclusions tirées du parallèle entre les cantons démocratiques et les cantons représentatifs, parce que les tendances qualifiées de

(1) *Aphorismen*, p. 20 et 21.

réactionnaires qui règnent dans plusieurs cantons ne sauraient être considérées comme une conséquence de la forme purement démocratique, puisque cette qualification est inapplicable à Glaris, à Appenzell Rhodes Extérieures et aux Grisons, cantons démocratiques, tandis qu'on pourrait énumérer beaucoup de lois des cantons représentatifs qui sont loin d'être des créations conformes à l'esprit du temps. D'ailleurs il saute aux yeux que certains avantages des cantons représentatifs s'expliquent surtout par des conditions extrinsèques : la configuration du sol rend plus faciles et plus fréquentes les relations des habitants entr'eux, la nature offre moins de résistance au travail de l'homme, la situation économique est meilleure.

Stämpfli recommandait le *referendum* comme un moyen de développer l'instruction et l'éducation du peuple, et de le maintenir mieux uni « depuis les Gri- « sons jusqu'à Genève ; » mais il voulait qu'on évitât le surmenage : il fallait soumettre à la votation populaire les lois importantes, les codes permanents, mais non les simples dispositions légales sur l'administration. Il défendait l'initiative surtout pour la raison suivante : au moment de la votation sur *referendum*, on ne sait pas toujours si une loi sera bonne ou mauvaise ; au bout de quelques années, si la loi n'a pas donné de bons résultats, on peut l'abroger par la voie de l'initiative (1) Comme autrefois Delarageaz au Grand Conseil de Vaud (2), Stämpfli fut amené à considérer le *veto* comme une partie de l'initiative populaire, s'attaquant à une loi en vigueur. Pour maintenir la distinction entre les deux idées, il suffit de remarquer que le *veto*, tel qu'il est partout entendu,

(1) *Referat über die Revision der Bundesverfassung, gehalten in Biel den 25. Juni* 1871, p. 9 et 10.
(2) Bulletin des séances, février 1845.

est assujetti à un délai, tandis que l'initiative peut s'exercer en tout temps (1). C'est encore le désir de ne pas fatiguer le peuple par trop de détail qui inspira à un député dont on n'a pas conservé le nom la proposition de ne soumettre à la votation populaire que les principes des projets de loi (2).

Si les partisans du *referendum* voulaient ainsi calmer les appréhensions de leurs devanciers radicaux, cependant, quand il s'agissait des bases profondes de leurs doctrines, ils ne laissaient subsister aucun doute sur la différence essentielle qui les séparait du radicalisme de l'époque précédente. La nouvelle école croyait à une évolution pour laquelle toutes les classes devaient se tendre la main, et elle ne redoutait pas de désillusions, parce qu'elle n'admettait pas que cette évolution fût une évolution rapide, que le peuple dût toujours ériger en loi ce qui répondait aux vœux des gens éclairés. Elle voulait qu'on abandonnât le système, tant vanté par la vieille école, de la domination exclusive de l'intelligence ; au lieu de proclamer par l'intermédiaire des représentants du peuple ce qui est supposé être le *mieux*, elle entendait parvenir par la sentence du peuple tout entier à ce qui, suivant l'expression de Diog, est *le droit*, à ce qui est selon l'esprit du peuple. A l'Association libérale de Berne, Feiss disait sans ambages : « Je soutiens que la loi doit être « l'expression du degré de civilisation atteint par le « peuple au moment où elle est rendue, et qu'une « autorité représentative commet une grande faute en « voulant marcher plus vite que le peuple. Si l'on a « avancé autrefois à Fribourg (après la destruction « du *Sonderbund*), on peut voir maintenant le retour

(1) Procès-verbal de la Commission de révision du Conseil national, p. 159.

(2) *Ibid.*, p. 229.

« de la réaction. Il n'est pas possible, quelque éclairé « que soit le corps représentatif en fonctions, que les « lois aillent plus loin que la conscience populaire « qui leur sert de fondement. Quand bien même donc « le peuple ne serait pas parvenu au degré de civili « sation qu'il a atteint aujourd'hui, il faudrait pour- « tant lui conférer le droit législatif ; on aurait peut- « être momentanément, dans cette hypothèse, de « moins bonnes lois, mais on aurait en revanche la « certitude que les lois qui seraient rendues réalise- « raient le progrès de telle sorte qu'il n'y aurait point « de rechutes à craindre (1). » Frédéric Bernet fait une concession : « On ira peut-être plus lentement en « ceci ou en cela, » mais il s'en console ainsi : « La « majorité qui a créé la nouvelle Confédération est « toujours là, et plus forte que jamais. Elle tiendra « haut et ferme le drapeau du libéralisme, si une « grande pensée la domine et si la reconnaissance « pleine et entière des droits du peuple l'accompa- « gne (2). »

Les partisans du *referendum* opposèrent également une vive contradiction à ceux qui craignaient de voir les masses s'attacher dans les votations à des détails mesquins, au lieu de former leur jugement d'après la pensée maîtresse de chaque projet de loi. Ils assuraient que les intérêts futiles et égoïstes ne trouveraient point de place dans la grandiose manifestation de la volonté de tout un peuple, que les masses sauraient bien saisir la pensée fondamentale d'une loi. Pour démontrer le bien fondé de leurs assertions, ils citaient des exemples tirés des votations cantonales sur *referendum*, tandis que les adversaires du *referendum* croyaient au contraire pouvoir en faire sortir des preu-

(1) *Die Erweiterung der Volksrechte*, p. 15 et 16.
(2) *Nach zwanzig Jahren*, p. 116.

ves à l'appui de leur manière de voir. Sur ce terrain de discussion, l'entente était d'autant plus difficile que l'un qualifiait de *mauvaises* des lois que l'autre déclarait *bonnes*.

Mais, plus encore que tous ces arguments, de nature surtout théorique, employés par les partisans des droits populaires, ce sont certains autres, que l'on pourrait appeler les arguments de fait, qui ont fortifié le désir d'une transformation du caractère purement représentatif de la Constitution fédérale.

Il devait nécessairement paraître contradictoire que les cantons qui, soit partiellement, soit d'une manière générale, avaient institué les droits populaires, les perdissent si la Confédération s'attribuait des pouvoirs qui leur avaient jusque-là appartenu, sans que le peuple de ces cantons reçût pour cette perte une compensation dans l'institution d'un *veto* ou d'un *referendum* fédéral. Les citoyens des cantons avancés étaient ainsi lésés dans leurs droits. La Confédération pouvait centraliser les affaires militaires et les matières juridiques, sur lesquelles ils avaient eu jusque-là le droit de décider en dernière instance, et ainsi la plus grande partie de leur pouvoir leur échappait d'un seul coup. Il va de soi que le parti démocratique ne voulait pas que toute sa peine fût perdue, et quand il se plaignait qu'on eût l'intention de chercher à anéantir les conquêtes récemment accomplies, il se faisait de la centralisation désirée elle-même une arme pour combattre en faveur de l'introduction des droits populaires dans la Constitution fédérale. La centralisation, disait-on dans ce parti, a besoin d'un contrepoids, et ce contrepoids ne peut se trouver que dans l'accroissement du pouvoir du peuple. Sans le contrôle de la collectivité, le pouvoir des autorités fédérales serait trop grand après le triomphe de la centralisation, il deviendrait fatalement un péril pour la liberté. Si

l'influence croissante des compagnies de chemins de fer et des entreprises industrielles a déjà contraint la Confédération à contenir dans des limites plus étroites la puissance de l'argent qui menace de plus en plus sa vie, maintenant, alors qu'on assigne à la Confédération une action beaucoup plus étendue, il est doublement nécessaire d'émanciper, de fortifier la volonté populaire et de parer ainsi au mal que pourrait faire la prépondérance des intérêts matériels de certains particuliers. Plusieurs disaient avec une entière assurance que la participation du peuple à la législation fédérale conduirait à des lois qui amélioreraient le sort des classes inférieures, à des réformes qu'on ne peut pas attendre des assemblées représentatives, dans le sein desquelles l'égoïsme des classes supérieures se donne un libre cours. Le programme du parti démocrate socialiste suisse pour l'année 1872 réclamait « la votation populaire fédérale sans restrictions, avec le scrutin par urnes, sur les lois présentées au peuple par l'autorité qui les prépare, sur celles provenant de l'initiative et sur les résolutions financières importantes ; le droit d'initiative fédéral sans restrictions, pouvant être exercé par 20.000 citoyens ayant droit de vote ».

Au sujet de la nécessité d'enlever à la centralisation son caractère dangereux par la proclamation des droits populaires, C. Hilty fit observer que faire prévaloir la volonté directe du peuple est le seul moyen de garantir l'évolution paisible et continue de l'Etat fédéral. On sera certainement, dit-il, amené à l'Etat unitaire qu'on redoute, « si le chemin nous est coupé, si nous ne pouvons pas ouvrir au sentiment national, d'une façon plus naturelle, la voie d'une plus grande influence sur les destinées de la Confédération, et il nous faudra même emporter dans notre nouvelle situation le regret que cette dangereuse

« transformation soit l'œuvre d'une minorité peu nombreuse mais résolue, tandis qu'avec la soupape de « sûreté de la votation populaire ni les préparatifs ni « l'accomplissement de cette catastrophe n'auraient « pu être faits sans la volonté de la majorité effective « du peuple suisse (1). » Gengel dit très nettement qu'on doit trouver naturel qu'outre le parti radical le parti conservateur aussi prenne position pour les droits populaires, car la souveraineté populaire pratique transforme l'*Etat de parti* en *Etat du peuple* constitutionnel, dans lequel les intérêts sont à l'ordre du jour et les problèmes sociaux viennent au premier plan, tandis qu'on met au rebut la trompette politique comme un instrument trop bruyant et les anciens mots d'ordre de parti comme d'inutiles disputes. Il faut que les partis tombent, qu'on en finisse avec les *Jésuites* et le *péril religieux*. C'est le *ménage* de l'Etat, c'est la satisfaction des besoins matériels, c'est le bien-être et la souffrance physiques qui sont maintenant le but et l'objectif du peuple. Si les radicaux ne veulent pas perdre la partie, il ne faut pas qu'ils se montrent hostiles à ce mouvement démocratique et économique, et qu'ils en livrent le patronage à la sagacité des conservateurs et des ultramontains (2).

Les débats de l'Assemblée fédérale sur l'institution des droits populaires ne portèrent pas seulement sur le principe même de leur admission ; nous y trouvons, en nous référant aux comptes-rendus du journal *Der Bund*, les propositions les plus diverses relativement au choix à faire entre les différents modes et combinaisons.

Borel défendit le *referendum* facultatif contre le

(1) *Theoretiker und Idealisten der Demokratie*, 1868, p. 5 et suiv. et 25 et suiv.
(2) *Aphorismen*, p. 34 et suiv. ; cf. *ibid.*, p. 43 et suiv.

referendum obligatoire. Il se déclara l'ami du système représentatif, et proposa que les lois fédérales et les arrêtés fédéraux fussent rendus par les deux Conseils et qu'on leur laissât la faculté de soumettre certains de ces actes à la votation populaire Sahli lui répondit qu'il est illogique de remettre à l'appréciation des deux Conseils la question de savoir si le peuple pourra considérer une affaire comme étant ou non de son ressort. Brunner fit observer que dans le canton de Berne l'expérience n'avait pas été favorable au *referendum* facultatif, le Grand Conseil n'ayant tout simplement *jamais* soumis ses résolutions à la votation populaire.

Un autre mode de *referendum* facultatif, ou plus exactement une combinaison du *referendum* facultatif avec le *veto*, fut proposée par Blumer. Il voulait que certains arrêtés tendant à subventionner des travaux publics, quand ils occasionneraient une dépense de plus d'un demi-million de francs, donnassent lieu à une votation du peuple et des cantons dès que les deux Conseils ou 50.000 citoyens suisses le requerraient. Cette combinaison du *referendum* facultatif et du *veto* fut appuyée de divers côtés, mais des opinions divergentes se manifestèrent au sujet des catégories de lois qui seraient soumises à la votation populaire et du nombre de citoyens qui pourrait requérir la votation. Plusieurs voulaient diminuer ce nombre, plusieurs voulaient étendre l'institution proposée à une partie plus grande du domaine législatif. Il faut noter aussi que, tandis que quelques-uns défendaient cette combinaison parce qu'ils espéraient qu'elle serait pour longtemps un obstacle au *referendum* obligatoire, d'autres, comme le conseiller national Künzli, la considéraient comme une forme de transition qu'il fallait interposer entre le système représentatif et la démocratie pure. Simon Kaiser dit : « Le système

« représentatif a bien mérité de l'histoire. C'est lui « qui a triomphé des privilèges et institué la représen- « tation par tête. Par contre, il montre aussi d'indé- « niables inconvénients en ce qu'il peut être exploité « au bénéfice d'intérêts particuliers. Il y a des points « noirs dans l'histoire de la Confédération depuis « 1848, dans la question de la neutralité du Chablais « et du Faucigny, dans le développement des chemins « de fer, dans les élections, dans les questions finan- « cières. Il faut chercher un système qui allie ce qu'il « y a de bon dans le système représentatif, en en reje- « tant les défauts, à ce qu'il y a de bon dans la démo- « cratie pure ». Ce système intermédiaire, pensait Kaiser, c'est le *referendum* facultatif consistant à soumettre à la votation du peuple les lois fédérales et les arrêtés fédéraux d'une portée générale, si 30.000 citoyens le requièrent, ou si les deux Conseils prennent, ou si l'un des deux Conseils seul prend une résolution en ce sens.

Le *veto* fut énergiquement soutenu contre le *referendum* obligatoire. Kappeler, à la Commission du Conseil des Etats, en recommanda l'introduction dans la forme la plus simple possible. L'idée démocratique et le cours des temps, exposa-t-il, exigent impérieusement que l'on insère dans la Constitution fédérale une disposition qui consacre le règne du peuple. Il voit dans le *veto* la formule la plus satisfaisante : dans plusieurs cantons, sans doute, le *veto* est quelque peu discrédité à cause des nombreux stades qu'il doit traverser et parce qu'on a fait un mauvais usage de l'expression naturelle de l'opinion populaire, employée comme moyen d'agitation. Qu'on écarte du *veto* les chicanes qui le défigurent, et les plaintes élevées contre lui tomberont. Kappeler croyait qu'il suffisait pour cela de placer dans toutes les communes, après la publication d'une loi, des urnes où,

pendant un délai qu'il fixait provisoirement à deux mois, chaque citoyen pourrait déposer son vote relatif au *veto*.

Bernold se prononça énergiquement contre le *referendum* obligatoire ; une de ses phrases caractérise la manière de voir des partisans du système représentatif : « Avec un coefficient de frottement tel que celui « que présente le peuple tout entier, il devient impos- « sible de faire produire à la machine de l'Etat son « effet utile ; » et il ajoute : « Le *referendum* passé en « force de coutume serait le meilleur moyen de ren- « forcer l'influence de certains éléments étrangers à « l'Etat, ou même hostiles à l'Etat, comme le clergé « catholique, sur la marche des affaires publiques. A « un peuple placé sous l'influence du romanisme « infaillible, en bonne conscience on ne peut pas lais- « ser le dernier mot en matière de législation. » Cependant, pensait Bernold, on peut admettre le *veto* pour une certaine catégorie de lois.

Anderwert opina dans les termes suivants : « Il « faut que le peuple puisse faire entrer dans le cercle « de sa juridiction toutes les affaires où il est inté- « ressé. Pour l'exercice de cette juridiction, il faut « trouver une forme aussi simple que possible, et cette « forme, c'est le *veto*. On peut, au moyen d'une orga- « nisation appropriée, lui enlever le caractère tumul- « tueux qu'il a sans doute eu dans plusieurs cantons. « Pendant un délai déterminé, chaque citoyen pourra « déposer dans l'urne son *oui* ou son *non*, et s'il « appert finalement que la majorité des citoyens ayant « droit de vote s'est prononcée pour *non*, le projet sera « rejeté. Sans doute dans ce système l'aiguille de la « balance penche un peu du côté de l'acceptation, « mais ce n'est pas un mal, car il faut bien admettre « que les autorités chargées de préparer les lois ont « en vue l'intérêt du peuple. L'agitation n'est pas plus

« forte avec ce procédé qu'avec le *referendum* pur et « simple. Le *veto* organisé dans cette forme s'adapte« rait à la volonté du peuple sans entraver aucun « progrès salutaire. On aurait peine à prouver que la « Suisse tout entière soit un terrain approprié au « *referendum* obligatoire. Sur un si grand espace, une « discussion pénétrant dans le pays tout entier est « impossible. La presse ne saurait remplacer cette « discussion, car la presse de langue allemande n'est « point entendue dans la Suisse romande, et récipro« quement. Il faudrait répandre les lois et les messa« ges explicatifs à près de 600.000 exemplaires, un « pour chaque citoyen, si l'on voulait éclairer le peu« ple au moyen d'un commentaire officiel. En outre, « on se lasse vite de l'usage périodique du *referendum*. « Le nombre de ceux qui prennent part aux votations « a constamment baissé dans les cantons à *referen*« *dum*, comme Zurich et Thurgovie ; à Berne aussi « on peut s'estimer satisfait quand on voit la moitié « des citoyens sur la place publique. Cette participa« tion insuffisante des citoyens est la principale objec« tion contre le *referendum* obligatoire, objection « qu'on ne saurait formuler contre le *veto*. »

Parmi les réponses des défenseurs du *referendum* obligatoire, notons celle du colonel Scherer, plus tard membre du Conseil fédéral : « Le *veto* est une « institution finie. C'est purement et simplement une « négation : il présume que quiconque ne dit pas « catégoriquement *non* consent. Le *veto* spécule d'un « côté sur l'indolence et éveille d'un autre côté les « mauvaises passions dans le peuple. Le *referendum*, « au contraire, est avant tout un moyen d'éducation « politique, il apprend au citoyen à réfléchir sur les « projets de loi. Là où la compréhension des projets « n'existe pas encore, elle viendra peu à peu ; d'ail« leurs on a bien assez de moyens de s'éclairer : les

« commentaires officiels, les discussions dans les « associations, dans la presse, les explications qu'on « peut demander aux représentants qui ont collaboré « dans les Conseils à la préparation des projets. Le « *referendum* amène ainsi les citoyens à s'intéresser à « la vie publique, et il a, particulièrement dans une « république, une importance capitale ».

Brunner opina dans le même sens : « L'ancien *veto* « indirect se survit à lui-même. Mais le *veto* direct « par urnes de M. Anderwert n'est pas non plus à « recommander : il spécule sur l'indolence politique « et repose sur la présomption risquée que les absents « acceptent le projet... Le principal avantage du « *referendum* périodique consiste dans l'influence « réciproque qu'il établit entre le peuple et ses repré- « sentants. Il y a à ce point de vue dans le *referendum* « une sorte de *système de la plateforme*, amélioré et « mieux adapté à notre situation. Les membres de « l'Assemblée fédérale sont obligés de descendre au « niveau du peuple et de motiver leur vote. On fera « moins de lois, parce qu'à l'occasion de chaque pro- « position on s'inquiètera plus qu'on ne l'a fait jus- « qu'ici de savoir si la proposition répond à un besoin, « et cela non plus n'est pas un mal. On craint l'abs- « tention du peuple ; mais cet argument irait aussi à « l'encontre des élections, et il ne porte même pas « quand il s'agit des votations les plus importantes ».

Deucher fit les déclarations suivantes : « Il se peut « que l'établissement du *referendum* dans la Confédé- « ration soit difficile, mais il n'est pas impossible. « C'est précisément la diversité des éléments consti- « tutifs de la Suisse qui garantit une participation « active aux votations...... Quant au *veto*, après les « expériences qu'on a faites dans les cantons avec « cette machine subversive, il ne peut plus en être « question aujourd'hui...... L'institution des droits

« populaires directs est une impérieuse nécessité, que « nous avons nous-mêmes créée en renforçant dans la « Confédération le pouvoir représentatif ».

Caflisch invoqua comme exemple la situation des Grisons. « Le *referendum* sur les lois et sur les traités », dit-il, « a dans les Grisons plusieurs centaines d'an- « nées d'existence. Tout récemment, on a encore établi « à côté un *referendum* facultatif en matière de finan- « ces. Le *referendum* a fait ses preuves dans les Gri- « sons. Les projets qui répondaient aux besoins du « pays ont été acceptés, et ceux qui froissaient le sen- « timent populaire ont été repoussés. Si le *referendum* « a dans quelques cantons montré ses mauvais côtés, « il faut peut-être en voir les causes dans un usage « déplacé qui en a été fait plutôt que dans ce droit « populaire lui-même. Dans les Grisons, la participa- « tion au *referendum* est aujourd'hui encore aussi « active qu'il y a cent ans...... Une bonne administra- « tion ne suffit pas toujours à satisfaire le peuple : le « système que le canton de Zurich avait suivi pendant « de nombreuses années est tombé devant le souffle « d'un esprit populaire nouveau. Il y a là une analo- « gie intime avec les conditions qui nous sont impo- « sées aujourd'hui dans la Confédération ».

Weber (Berne) déclara non fondée la crainte de voir le peuple se lasser du *referendum*, pour peu que l'on gardât quelque mesure dans le vote des lois et que l'on organisât rationnellement les votations. « On « a aussi exagéré la crainte d'une grande dépense. Une « votation sur *referendum*, à Berne, coûte environ « 9.000 francs; dans toute la Suisse elle reviendrait à « 50.000 francs environ ».

Vigier blâma ceux qui élevaient contre le *referendum* obligatoire les mêmes objections élevées après 1830 contre l'idée de la souveraineté du peuple en général. « L'événement n'a pas justifié les craintes qu'on avait

« alors. Au contraire, aucune puissance ne sera assez « forte pour arrêter l'évolution de notre peuple. Par « une nécessité de nature, la souveraineté du peuple « dans la Confédération dominera la souveraineté « du peuple dans les cantons, et les conflits constitu- « tionnels se dénoueront sans aucun doute toujours « en faveur du peuple. Le peuple qui depuis des « années est admis à voter sur les Constitutions est « également capable de statuer sur les lois. D'ailleurs « les conseils représentatifs ne sont pas toujours la « sagesse incarnée. Il se peut que de bonnes lois « échouent devant les Conseils. Le peuple s'adressera « aux intelligences pour s'éclairer. La préparation « des lois reste d'ailleurs confiée aux Conseils, et le « peuple n'a qu'à dire finalement s'il veut d'une loi « déterminée ou s'il n'en veut pas ».

En ce qui concerne l'extension du *referendum*, plusieurs recommandèrent de soumettre certaines matières au *referendum* obligatoire et d'en soumettre d'autres au *referendum* facultatif. Les uns soutenaient que la législation sur les matières juridiques devait seule être soumise à la votation populaire, les autres voulaient y soumettre aussi les lois d'ordre administratif. Les premiers faisaient observer que les lois relatives aux droits publics et privés des citoyens sont les seules qui aient un caractère durable, et que la législation administrative intéresse peu le citoyen. Les seconds, au contraire, soutenaient que les lois sur les chemins de fer, sur le régime des banques, sur les tarifs douaniers, réclament l'attention de chaque citoyen tout autant, sinon plus, que le droit civil ou pénal. Quelques-uns voulaient soustraire les arrêtés au *referendum* et n'y soumettre que les lois. Au sujet du *referendum* en matière financière, il fallait examiner à partir de quelle somme il y aurait lieu à *referendum*. On désirait en général soustraire les traités au

referendum. De divers côtés on soutint qu'il convenait de soumettre les lois à la votation populaire dans leur principe seulement, en épargnant aux citoyens les détails des projets.

Un intérêt capital était attaché à la question de savoir si dans la votation on tiendrait compte seulement de l'opinion du peuple, ou de l'opinion du peuple et de celle des Etats ; et si, dans le cas où l'on instituerait un mode quelconque de votation populaire, on autoriserait les cantons, réunis en nombre déterminé, à requérir d'eux-mêmes la votation. Cette dernière proposition ne rencontra point de résistance, mais une opposition se manifesta contre la motion tendant à tenir compte pour le résultat de la votation du vote des cantons, et non pas seulement du vote des citoyens suisses. Si l'on tenait compte du vote des Etats, la majorité du peuple n'avait plus le dernier mot : l'opinion des cantons entrait également en considération, exprimée à raison d'une voix par canton et d'une demi-voix par demi-canton, suivant les prescriptions établies pour le cas d'une modification à la Constitution.

Segesser réclama le vote des Etats dans les termes suivants : « Dans l'Etat unitaire, le passage du système « représentatif à la démocratie pure se fait rapide« ment : il n'y a qu'à faire cesser la fiction de la délé« gation des pouvoirs. Dans l'Etat fédéral il en est « autrement. Il n'y a pas de peuple suisse souverain, « il y a seulement les populations souveraines des « cantons, de la souveraineté desquelles certains « éléments ont été détachés pour passer sur la tête « d'un pouvoir fédéral qui consiste dans la réunion « de deux facteurs ; ni l'un ni l'autre de ces facteurs « ne peut disparaître sans que l'Etat fédéral ne rede« vienne ou une confédération d'Etats ou un Etat « unitaire... La démocratie porte en soi-même un

« germe d'absolutisme ; dans la république démocra-
« tique, c'est la majorité du peuple qui est le souve-
« rain absolu. Il faut que l'absolutisme de la démo-
« cratie reçoive chez nous un contrepoids dans
« l'organisation fédérative de l'Etat. C'est par ce moyen
« seul qu'on maintiendra la vieille liberté suisse. Et
« l'organisation fédérative est détruite si on laisse
« tomber le vote des Etats ».

Estoppey et Fazy défendirent le vote des Etats avec non moins d'énergie, ce dernier seulement pour le cas où le *referendum*, qu'il combattait, serait établi. Ils disaient que le peuple suisse n'est pas le souverain de la Suisse, que la souveraineté du peuple suisse tout entier n'est qu'une fiction qui répond à l'idée de l'Etat unitaire, et non à celle de l'Etat fédéral. Au point de vue pratique, soutint Estoppey, le vote des Etats ne présente en soi aucun danger, une loi vraiment bonne n'a rien à craindre du vote des cantons.

La même opinion fut défendue par Dubs. Dans la Confédération, exposa-t-il, existent deux souverainetés, une souveraineté cantonale et une souveraineté nationale ; entre les deux souverainetés on ne peut procéder que par voie de convention, par voie de compromis. On altèrerait leurs relations par l'institution du vote populaire pur et simple. En substituant à la double base de la Confédération une base unique, on prend le chemin de la monarchie. « Une des idées
« sur lesquelles repose notre Confédération est celle
« de l'égalité de droits entre ses membres........ C'est
« de cette idée qu'est sorti en 1848 le système des
« deux Chambres : on a incarné le principe de l'éga-
« lité des citoyens dans le Conseil national, le prin-
« cipe de l'égalité des cantons dans le Conseil des
« Etats. Ce principe de l'égalité des membres de l'Etat,
« sur lequel repose aussi notre existence dans le sys-

« tème des Etats européens, on l'anéantit par l'insti-
« tution du vote populaire pur et simple........ Si les
« cantons peuvent provoquer une votation, il faut
« par voie de conséquence leur donner aussi le droit
« de concourir au vote ; sinon on dégrade le souve-
« rain, on en fait un mendiant........ Si le vote des
« Etats tombe, le Conseil des Etats le suivra bientôt
« dans sa chute. Dans les monarchies constitutionnel-
« les il y a deux Chambres : c'est une création artifi-
« cielle destinée à allier le droit du prince au droit
« du peuple, et ces Chambres sont odieuses aux peu-
« ples. Chez nous, au contraire, le système des deux
« Chambres a un *substratum* dans la souveraineté
« cantonale..... A une majorité du peuple décisive
« correspondra toujours aussi une majorité des can-
« tons, et si la majorité est faible dans le peuple, et
« n'est appuyée que par une minorité de voix canto-
« nales, un nouvel examen de l'objet en discussion
« ne fera point de mal. »

A la différence des orateurs que nous venons de citer, Blumer faisait une distinction tranchée entre la votation sur les questions constitutionnelles et la votation sur les questions légales. « Si, pour modifier
« la Constitution, » dit-il, « on exige le vote des can-
« tons, c'est par la raison particulière qu'il s'agit dans
« les questions constitutionnelles d'un départ d'attri-
« butions entre la Confédération et les cantons. La
« législation n'est au contraire que l'exercice d'attri-
« butions déjà remises à la Confédération, et le con-
« cours des cantons n'y est pas justifié au même degré
« que dans les votations constitutionnelles. Il ne s'agit
« donc point, à propos du *referendum*, d'enlever aux
« Etats un droit qu'ils possèdent, mais de leur don-
« ner un droit qu'ils n'ont pas encore. Or rien ne
« nous y convie. La législation fédérale se heurtera
« déjà auprès du peuple à tant de difficultés, que le

« *referendum* des Etats est superflu en cette matière, « et qu'il pourrait rendre illusoire le pouvoir législa- « tif de la Confédération. »

Kappeler soutint que le *referendum* des Etats avait un caractère rétrograde et qu'il provoquerait fatalement des conflits. « Quand, par la voie de la Consti- « tution, » dit-il, « le peuple a remis entre les mains « de ses mandataires le pouvoir de rendre une loi sur « une matière déterminée, et qu'il a par conséquent « cédé à la Confédération une partie de sa souverai- « neté, il serait dangereux au premier chef d'exiger « formellement à nouveau, pour chaque loi particu- « lière, l'assentiment des deux facteurs, le peuple et « les cantons. Ce serait la machine de réaction la plus « achevée qui se puisse imaginer, puisque le pouvoir « pourrait tomber entre les mains d'un cinquième « seulement des citoyens, pourvu qu'il représentât « douze cantons. Cette manière de procéder entrave- « rait fatalement toute évolution, empêcherait tout « progrès salutaire, puisqu'ainsi la majorité du peu- « ple pourrait être tenue sous le joug par la minorité. « Mais ce n'est pas seulement à ce point de vue qu'elle « est inadmissible : elle présente encore un danger « imminent pour les cantons eux-mêmes, car elle « pourrait aisément donner des résultats entièrement « contraires à leurs espérances. Si jamais en effet, « dans des temps vivement agités, une question brû- « lante était résolue dans un sens par la majorité du « peuple et dans un autre sens par la majorité des can- « tons, il est hors de doute que les cantons eux-mêmes « auraient vécu : la majorité du peuple ne serait que « trop aisément amenée, pour tourner l'obstacle, à « tout renverser, et, comme dit le proverbe, à *jeter* « *l'enfant avec l'eau de sa baignoire* ».

Citons dans le même sens une observation de Hug : « Nous ne pouvons plus traîner dans le lointain ave-

« nir l'inégalité entre les citoyens des différents can-« tons. Cette inégalité, c'est la lutte des membres con-« tre le corps ». Stamm fit observer que l'on violerait toute idée de proportionnalité en permettant à onze cantons, comptant ensemble 600.000 âmes, de tenir en échec les deux millions d'âmes restants au moyen du vote des Etats; il recommandait éventuellement la création de 70 *voix d'Etat*, qui seraient réparties entre les cantons suivant une proportion déterminée, de manière que les plus grands eussent chacun cinq voix et les plus petits chacun deux.

Les votes *pour* et *contre* l'institution de l'initiative ne demandent pas que nous nous y arrêtions aussi longuement que sur les votes relatifs au *referendum*. « Il me semble », dit Schaller, « que les Conseils de « la Confédération devraient attendre les expériences « des cantons avant d'établir une institution qui « n'existe encore dans aucun pays d'Europe ou d'Amé-« rique.......... Les citoyens jouissent dans notre « patrie de la liberté politique la plus étendue, ils « possèdent la liberté de la presse, le droit d'associa-« tion, le droit de pétition. Les Conseils législatifs « sont soumis tous les trois ans au renouvellement ; « ils puisent constamment une nouvelle force dans « l'élection populaire. On ne saurait admettre que les « véritables besoins du pays leur soient inconnus ou « qu'ils se refusent à effectuer une réforme universel-« lement réclamée par le sentiment public ».

Escher repoussait l'initiative comme impraticable. Si 50.000 citoyens, disait-il, ont le droit de présenter une proposition, rien naturellement ne pourrait en empêcher 50.000 autres, et encore un troisième groupe de 50.000, d'entrer en lice, eux aussi, avec leurs propositions, peut-être diamétralement opposées, et de réclamer également la votation, ce qui produirait les plus grands inconvénients. Ce brouillamini,

ajoutait Escher, serait d'autant plus grand qu'il s'agit de 22 corps de peuple dont l'histoire et la situation sont différentes. N'oublions pas que dans la République américaine, que l'on cite si souvent en exemple, personne ne songe à munir la Constitution fédérale de semblables *soupapes de sûreté*.

Le Genevois Friderich exprima une opinion opposée ; il proposa d'adopter une disposition ainsi conçue : « Doit être déférée à la votation du peuple et « des cantons toute proposition présentée par « 50.000 citoyens ayant droit de vote et visant l'accep- « tation ou le rejet d'une disposition constitution- « nelle ou légale. L'Assemblée fédérale est autorisée à « émettre son avis avant la votation ». Il présenta à l'appui de cette proposition les explications suivantes : « Il s'agit avant tout du principe de la souveraineté « du peuple, qu'il faut faire triompher par le moyen « le plus aisé et dans la mesure la plus étendue possi- « ble. N'est-il pas plus logique et plus sûr de mettre « entre les mains du peuple le moyen d'exprimer « légalement sa volonté, toutes les fois qu'il veut « intervenir dans l'œuvre de la législation, ou modi- « fier les résolutions de ses représentants, sans avoir « recours à ceux-ci ? Si le peuple ne possède pas « ce moyen légal, lors de chaque crise sérieuse de la « vie nationale il en cherchera d'autres. Le système « proposé a des avantages pratiques qu'il est facile de « démontrer. Il permet au peuple de se prononcer sur « une question de principe en faisant abstraction de « toute considération de personnes. Les luttes poli- « tiques ne deviennent que trop souvent des luttes « personnelles, les partis politiques des partis person- « nels, et il est donc bon que l'on puisse éviter cela « en appelant les électeurs à se prononcer non point « par la voie des élections, mais bien par *oui* ou *non*. « D'un autre côté l'initiative accordée à un certain

« nombre d'électeurs leur permet de se grouper « autour d'un programme positif, au lieu de ne s'unir « que pour renverser et pour détruire ». Avec cette différence qu'ils ne voulaient pas donner aux cantons le droit de vote dans les votations sur les vœux provenant de l'initiative, plusieurs autres orateurs défendirent l'initiative dans des termes analogues. Deucher y attachait encore plus d'importance qu'au *referendum*, et l'appelait un droit positif par lequel le peuple peut porter ses vœux et ses besoins dans la salle du Conseil. « On dit que le peuple a déjà le droit de « pétition, et que cela suffit. Mais à quoi sert le droit « de pétition, si les représentants ne donnent pas « suite au vœu populaire, comme cela s'est vu en « Thurgovie lors du débat sur les chemins de fer, « alors que 14.000 électeurs sur 21.000 étaient unani- « mes ? Le renouvellement des Conseils n'est pas non « plus un équivalent de l'initiative : il touche plutôt « aux personnes ; l'initiative touche plutôt aux cho- « ses, aux principes ». Feer-Herzog ne voyait la vraie démocratie que dans le système représentatif, mais il considérait l'initiative comme parfaitement compatible avec ce système. L'initiative n'est, d'après lui, que le droit de pétition organisé. « Si une pétition « acquiert un certain poids par suite du nombre des « pétitionnaires, les Conseils devront prendre la pro- « position en considération et la discuter, et si l'on « n'aboutit par cette voie à aucun résultat positif, le « peuple sera appelé à statuer sur la pétition ». Bürli, opposé au *referendum* obligatoire, défendit lui aussi l'initiative : il faut que le peuple fasse l'expérience des lois avant de les juger, mais alors il faut qu'il puisse en toute liberté en provoquer la modification.

Dubs aussi était parmi les partisans de l'initia-

tive (1). Aussi bien qu'on l'a donnée au peuple pour les modifications à la Constitution, déclara-t-il, aussi bien peut-on la lui accorder encore pour les questions de législation. Mais Dubs considérait uniquement l'initiative comme un droit de pétition renforcé : il voulait simplement obliger les Conseils à mettre en délibération dans leur plus prochaine séance toute proposition présentée par la voie de l'initiative, et à déférer à la votation populaire le résultat positif ou négatif de leurs discussions. Si le peuple ne donnait pas son assentiment à la proposition des Conseils, il pouvait alors recourir à l'initiative constitutionnelle. Quant au droit d'initiative consistant à présenter directement des propositions à la votation populaire, à parvenir au peuple *en passant derrière les Conseils*, suivant l'expression de Dubs, il la qualifie d'*initiative anarchique*.

Le droit de révocation était aux yeux de Carteret la plus sûre garantie que les lois émaneraient de la volonté du peuple. « Les soi-disant droits populaires, » opina-t-il, « font en comparaison l'effet d'une politique démocratique de cabaret ». Feer-Herzog voulait au contraire adjoindre le droit de révocation à l'initiative : l'initiative, disait-il, est au droit de révocation ce que l'avertissement est à la punition. Wirth-Sand proposa un droit de révocation entendu en ce sens que chaque représentant pût être révoqué par les citoyens de sa circonscription électorale ; quant au droit de révocation qui n'admet que la révocation en bloc de l'Assemblée fédérale, la durée du mandat de l'Assemblée était d'après lui trop courte pour qu'on en fît usage.

L'élection du Conseil fédéral par le peuple trouva

(1) Dubs, *Die schweizerische Demokratie in ihrer Fortentwicklung* (1868), p. 35 et suiv., et *Zur Verständigung* (1871), p. 93.

aussi dans la salle du Conseil un ardent défenseur dans la personne de Carteret. Tous les membres du Conseil fédéral devaient dans son opinion être nommés au scrutin de liste par l'ensemble des Suisses ayant droit de vote. Carteret appuya cette proposition par une considération dictée par l'esprit fédéraliste : de même que le mouvement révisionniste cherche dans l'Assemblée fédérale un contrepoids au cantonalisme, de même il faut que le fédéralisme cherche dans le peuple un contrepoids à la prépotence de l'Assemblée fédérale. En outre, le principe de la séparation des pouvoirs exige que l'exécutif soit élu directement, et non indirectement. Si l'on croit que le *referendum* et l'initiative suffisent à briser la toute-puissance du Parlement, on se fait illusion : sept conseillers fédéraux élus par le peuple seraient bien mieux en état de le faire. De même Carteret voulait faire sortir de l'élection populaire jusqu'au Tribunal fédéral. Vautier voyait le côté pratique ; il pensait que le peuple saurait bien trouver sans une agitation de parti exagérée les noms indiqués par la situation, — et Scherer considérait un pouvoir exécutif dégagé de tout lien avec la représentation du peuple comme bien mieux en état de remplir ses devoirs qu'un pouvoir exécutif dépendant du Parlement. Par contre, Hungerbühler déclara qu'il était surpris de voir un fédéraliste comme Carteret proposer l'élection directe du Conseil fédéral, car cette institution conduirait nécessairement à l'Etat unitaire. Ce n'est pas toujours, ajouta-t-il, les hommes les plus capables qui sont en même temps les favoris du peuple. « Si la durée des fonctions est « courte, ce sont les chefs de parti qui gouvernent le « pays ; si elle est longue, le pouvoir exécutif passe « par-dessus la tête de la représentation du peuple. « L'élection populaire mène au dualisme et au con- « flit ». Feer-Herzog parla du désaccord qui existait

à Genève entre le Conseil d'Etat élu par le peuple et les assemblées représentatives, désaccord peu fait pour recommander l'introduction d'un système analogue dans la Confédération.

L'exemple de l'Union américaine fut rappelé à maintes reprises : tantôt on faisait observer que là-bas aussi le Président n'était pas élu directement, mais par l'intermédiaire d'électeurs spéciaux ; tantôt on représentait qu'il était bien plus périlleux encore de donner aux différents partis, par l'élection des sept conseillers, une représentation dans le Conseil fédéral ; ou bien encore on déclarait tout parallèle inadmissible en raison de l'histoire différente des deux pays. Déjà dans les travaux préparatoires de la révision de 1865 on avait touché la même corde : le rapport de la Commission du Conseil des Etats, craignant que l'élection directe du Conseil fédéral ne permît pas d'accorder une égale représentation aux différentes régions du pays, exprimait l'idée qu'il serait sans aucun doute plus facile au peuple de découvrir un seul homme éminent à qui donner sa confiance que d'en découvrir sept. Cet homme devrait d'ailleurs assumer toute la responsabilité, tandis qu'il serait facile à chacun des conseillers de se cacher derrière le voisin : il y aurait donc ainsi de l'unité dans l'administration. « Mais, » ajoutait le rapport, « une « semblable proposition serait encore trop nouvelle « et trop peu populaire en Suisse pour que la Com- « mission veuille la présenter. » Et comme l'organisation ancienne n'avait point révélé d'inconvénients notables, il semblait d'autant moins nécessaire de la modifier (1).

Relevons encore quelques autres opinions émises

(1) Rapport, p. 24 et 25. — Cf. Segesser, *Kleine Schriften*, t III, p. XXVI.

sur les différents droits populaires et résumons en même temps les débats en reproduisant presque *in extenso* quelques-uns des discours les plus importants qui aient été prononcés sur cette question.

Gonzenbach défendit énergiquement le *status quo*.

« Ni notre propre expérience, » exposa-t il, « ni « l'expérience des autres pays ne montrent la néces- « sité de l'introduction du *referendum* populaire. Avec « une Assemblée unique revêtue d'un pouvoir absolu, « on pourrait, dans les cantons, considérer comme « nécessaire l'examen des résolutions de l'Assemblée « par la voie du *referendum*. Dans la Confédération, « la double délibération des Conseils nous offre pour « la bonne marche de la législation une garantie telle « que le *referendum* populaire ne pourrait jamais « nous en offrir de semblable. Nécessaire ! l'introduc- « tion du *referendum* ne l'est absolument pas.

« Est-elle utile ? Personne ne pourra dire, la main « sur la conscience, que quand on parle de la Suisse « heureuse, avancée dans la voie du progrès, on pense « d'abord aux Grisons et au Valais, pourvus du *refe-* « *rendum*, et aux cantons à *Landsgemeinde*. Même « chez le peuple grison, si heureusement organisé, il « y a certaines affaires, notamment des affaires finan- « cières, dont on ne peut pas venir à bout avec le *refe-* « *rendum*. Le *referendum* a renversé dans le Valais une « loi scolaire...... Les idées de progrès ne naissent pas « dans les masses, mais dans les cerveaux de quelques « particuliers. Les expériences qu'on a faites avec le « *referendum* dans les cantons néo-démocratiques ont « toutes leur face et leur revers. A Berne, tout dernié- « rement, pour faire passer deux subventions de che- « mins de fer, il a fallu prendre par-dessus le marché « une troisième ligne sans tracé, sans compagnie, « sans capital.

« Le *referendum* est encore un droit populaire très

« dispendieux. Les millions qu'il a fallu dépenser « pour la correction du Rhône et du Rhin sont le « prix du *referendum* du Valais et des Grisons, qui a « rendu toute loi forestière impossible. On ne pense « pas non plus aux montagnes d'imprimés qui sont « nécessaires à l'exercice du *referendum*.

« Quand on dit que le *referendum* facilite l'exécu- « tion des lois, on se fait illusion. Lorsqu'une loi est « acceptée à une petite majorité, l'exécution en est au « contraire rendue plus difficile, sinon impossible.

« Nous n'avons pas le droit d'abandonner l'organi- « sation qui depuis 1848 nous a assuré la tranquillité « et en même temps un progrès constant pour nous « lancer à la poursuite d'une chimère, d'une théorie. « Le *referendum*, avec ou sans vote des Etats, tue les « Etats, et partant le fédéralisme. Et une république « unitaire est exposée aux mêmes dangers que tout « Etat unitaire.

« Le droit de révocation conduit à des agitations « malsaines : avec tous les moyens dont disposent la « presse et les associations, on noircira en semblable « occasion les gens jusqu'à ce qu'ils soient vraiment « noirs dans l'imagination de beaucoup d'âmes inno- « centes. Berne a fait sur ce point d'amères et de « tristes expériences. D'ailleurs, avec la courte durée « de nos mandats politiques, le droit de révocation « n'est nullement nécessaire.

« Laissons donc de côté toute espèce d'innovations « constitutionnelles et tenons-nous-en à ce que nous « avons, à ce qui, depuis si longtemps déjà, a fait ses « preuves ».

Escher concéda qu'il était hors de discussion que le peuple eût le droit de réclamer la démocratie directe ; mais il dit que dans l'Assemblée fédérale il s'agissait seulement d'examiner quels conseils il fallait donner au peuple au sujet de l'étendue des droits qu'il

s'attribuerait. Puis il poursuivit : « On est sur « le point de donner à notre Etat une base entière- « ment nouvelle. Le passé récent de la Confédération, « la plénitude de vie de ces dernières années, la con- « sidération dont notre Etat fédéral jouit à l'étranger, « tout cela n'est pas de nature à justifier un semblable « bouleversement. Pas une seule des lois que l'Assem- « blée fédérale a rendues dans tout le cours de son « mandat n'aurait été rejetée par le peuple ; avec la « charge sous laquelle succomberait le peuple » (dans le système du *referendum*), « nous serions loin de « compte. Ni en France, ni dans la République sœur « de l'autre côté de l'Océan on n'a jusqu'ici pensé à « échanger la république représentative contre la « république purement démocratique. Il n'y a donc « pas non plus d'exemples de l'extérieur pour nous « encourager à faire le pas qui nous est proposé.

« Pour prouver la nécessité de passer à la démocratie « pure, on fait valoir que l'accroissement du pouvoir « central rend un contrepoids nécessaire ; mais ce « contrepoids, on le cherche encore dans le peuple « suisse, dans le principal appui de la centralisation ; « que fait-on de la logique ? Que les droits populaires « soient consacrés dans les cantons, qui sont des Etats « unitaires, c'est précisément une raison pour que de « longtemps encore ils ne conviennent pas à la com- « plexité d'un Etat fédéral : les différences entre ces « deux organismes sont innombrables.

« Le *referendum*, dit-on, est un moyen d'éducation « politique pour le peuple ; si cela est vrai, comment « expliquer ce remarquable phénomène que dans le « canton de Zurich, si instruit et si désireux de s'ins- « truire, il faille, pour pousser les citoyens aux urnes, « les menacer d'une amende de 50 centimes en cas « d'abstention ?

« On ajoute que l'Assemblée fédérale est trop éloi-

« gnée du peuple, et que c'est pour cela que le *refe-*
« *rendum* est nécessaire ; les personnes qui composent
« l'Assemblée fédérale sont, aussi bien que d'autres,
« au milieu du peuple, et si l'objet des travaux de
« l'Assemblée fédérale est étranger au peuple et ne
« l'intéresse pas, il y a là plutôt une raison *contre* que
« *pour* le *referendum*.

« On peut admettre le droit de révocation, tel que
« le propose M. Carteret, mais seulement, dans mon
« opinion, avec deux modifications : porter de 30.000
« à 50.000 le nombre de citoyens exigé pour l'exercice
« de ce droit ; décider que la révocation de l'Assem-
« blée fédérale emportera de plein droit révocation
« simultanée du Conseil fédéral.

« Dans le *referendum*, la plus grande partie du peu-
« ple vote sans connaissance de cause et inconsciem-
« ment, suivant l'ornière tracée, et c'est une mauvaise
« manière de faire les lois. Le *referendum* diminue la
« responsabilité des pouvoirs publics, sans que le
« peuple ou personne autre assume à leur place cette
« responsabilité.

« Le *referendum* n'est pas un moyen de progrès :
« *progrès* et *vote populaire* ne sont en aucune façon
« des termes identiques. Que n'a-t-on pas fait en
« France avec le vote populaire ? Les expériences que
« l'on a faites en Suisse avec le *referendum*, à Bâle-
« campagne, Argovie, Thurgovie et Zurich, sont loin
« d'être de nature satisfaisante. Le peuple est aussi
« peu infaillible que le pape, et ceux qui le lui disent
« ont de meilleures intentions à son égard que ceux
« qui le flattent. Les flatteurs du peuple ne valent
« pas mieux que les flatteurs des princes. Ce qui donne
« encore à réfléchir sur le caractère progressif du *refe-*
« *rendum*, c'est l'observation d'un député de la Suisse
« romande, qu'il faut le voter parce qu'il fera l'effet
« d'un *sabot*, c'est encore cette circonstance qu'il est

« soutenu par les conservateurs les plus déterminés.
« Si le *referendum* n'est pas recommandable en soi, « il est particulièrement incompatible avec l'Etat « fédéral. Dans l'Etat fédéral, il est impossible d'aban- « donner le *referendum* des Etats. Les attributions « fédérales ne sont pas confiées à un Etat unitaire, « mais à un Etat fédéral composé de deux éléments, « et elles ne peuvent être exercées que par les deux « facteurs de l'Etat fédéral en commun. On n'apporte « aucun changement à cette situation de droit public « en créant de nouvelles institutions.
« L'initiative, elle aussi. a de graves inconvénients. « Elle ferme tout débouché aux produits du travail « législatif, et rend leur action à jamais provisoire. « Cela est dangereux pour les lois dont l'effet doit « s'exercer à des périodes déterminées, et plus dange- « reux encore pour les traités et pour certains arrê- « tés. En outre, l'initiative ne peut que difficilement « donner satisfaction à la volonté des *initiants*, et très « souvent même cela est complètement impossible. Les « motions peuvent se multiplier et entrer partielle- « ment en collision : il en résulte une confusion sans « limites ou une législation incomplète. Dans le can- « ton de Zurich, une loi sur les faillites a passé pré- « cipitamment par la voie de l'initiative, sans avoir « jamais été discutée au préalable dans une assem- « blée constituée ».

Un discours de Welti fit une grande impression : il défendit le maintien du système représentatif dans les termes suivants :

« Le peuple, en tant que souverain, a le droit de « faire tout ce qu'il a le pouvoir de faire. Mais ce « pouvoir a ses limites, et notre devoir est de recher- « cher quelles doivent être, dans notre conviction, « ces limites. Si les droits populaires atteignent leur « but, qui est de maintenir le contact avec le peuple,

« et d'établir l'union entre les idées du siècle et les « sentiments, la pensée du peuple, ils sont sans doute « une grande conception politique : on a trouvé la « pierre philosophale, et on substitue au travail céré- « bral de l'homme d'Etat le travail infaillible des « machines. Mais il faut examiner avec soin si les « droits populaires accomplissent réellement cette « tâche éminente.

« Nous n'avons pas ici à examiner le *referendum* « au regard des cantons, mais au regard de la Con- « fédération. Notre Etat fédéral repose sur une com- « binaison de souverainetés. Le canton d'Uri a sur « certaines affaires fédérales autant d'influence que « le canton de Berne. En 1848 on a très heureusement « combiné les deux facteurs, et encore aujourd'hui le « Conseil des Etats est loin d'être une cinquième roue « au carrosse. Faut-il maintenant aller plus loin ? « L'institution du vote des Etats mène à des conflits, « et ces conflits, par une nécessité de nature, entraî- « nent la mort des cantons. Les anciennes instructions « pour la Diète avaient encore quelque mobilité ; les « voix cantonales de l'avenir sont beaucoup plus rigi- « des. Le Conseil des Etats votant sans instructions « ne se justifie plus à côté du vote des Etats, et, « d'une manière générale, pour une simple *première* « *instance* législative, le système des deux Chambres « n'est plus nécessaire.

« Le vote populaire peut être bon pour les cantons, « mais il perd de sa valeur en étendant son rayon d'ac- « tion. En France, avec huit millions d'électeurs, la « liberté du citoyen isolé n'est plus qu'une phrase « avec laquelle on trompe les peuples. La souverai- « neté est la mine d'or qui sert de base à nos institu- « tions ; mais si l'on dore avec cet or 500.000 bulle- « tins de vote, nous n'aurons plus qu'oripeaux et « scories. Le régime de la *Landsgemeinde* est une ins-

« titution vivante ; on ne saurait la comparer au *refe-* « *rendum*, qui n'existe que sur le papier. La *Landsge-* « *meinde* donne une expression pratique au sentiment « de la souveraineté de l'homme ; le *referendum* subs- « titue à l'homme le bulletin de vote, et ébranle la « conscience vivante de la solidarité d'Etat.

« On prétend faire voter le peuple sur toutes les lois. « Il me semble que le vacher tenant en main le Code « de commerce, et le garçon d'écurie tenant en main « le Code de procédure civile, pour se préparer à « l'exercice de leurs droits souverains, sont de vérita- « bles caricatures. La représentation n'est pas une « institution politique dont on se débarrasse si aisé- « ment ; c'est le naturel qui revient toujours, même « quand on le chasse à coups de fourche. Même dans « l'Etat à *referendum,* l'idée représentative revient « avec les missionnaires chargés d'éclairer le peuple « sur les lois. Bien peu de gens sont dignes de cette « mission éducatrice, et ceux-là même sont enfermés « dans une opinion exclusive. A côté d'eux et à leur « place, d'autres viendront solliciter les citoyens, pour « faire affaire avec eux. Tous les anciens privilégiés « s'attaqueront au souverain incapable de résistance, « et en dix ans le peuple deviendra la proie des par- « tis, de l'industrie, du clergé.

« Le peuple a bien eu jusqu'ici, sans *referendum*, « plein pouvoir pour se débarrasser d'une institution « gênante. Nous avons le droit électoral le plus libre, « une presse libre, le droit d'association libre, et dans « chaque maison un fusil Vetterli. Ce sont les garan- « ties de la liberté, qui ont fait grands d'autres peu- « ples, et si nous n'avons pas développé ces garanties « autant qu'eux, la faute n'en est pas à nos institu- « tions, mais à nous-mêmes.

« Je suis convaincu que le peuple n'est pas un légis- « lateur, et, comme simple citoyen, je dirais à ceux

« qui me présenteraient les Codes que je ne suis pas « un docteur de la loi, mais pas davantage un Phari« sien. Par contre, le peuple sait juger ses représen« tants et ceux qui dirigent l'Etat. Déjà Montesquieu a « dit qu'il faut faire concourir les peuples à la nomi« nation des officiers publics. Je me déclare, en raison « de ce principe, partisan du droit de révocation des « autorités fédérales.

« L'initiative a l'inconvénient de ne pas permettre « l'exécution continue, assurée, des lois et arrêtés, « puisqu'ils peuvent à tout instant être modifiés par « la voie de l'initiative. L'initiative peut en outre por« ter devant les Conseils des motions que la cons« cience et les convictions de ceux-ci leur interdi« raient de mettre en œuvre. Or la conscience est « encore au-dessus de la souveraineté du peuple, et le « conflit entre la volonté populaire et les convictions « des Conseils ne peut être tranché que par la révoca« tion de ceux-ci.

« La vie constitutionnelle de la Suisse semble depuis « quelque temps se tourner plutôt du côté des for« mes. Depuis vingt ans nous avons fait plus de cin« quante constitutions. Et dans ces constitutions on « n'a fait que créer des formes. Le bonheur et la pros« périté de la Suisse, la considération dont notre pays « jouit à l'extérieur, nous devons tout cela aux fruits « des formes constitutionnelles bien plus qu'à ces for« mes elles-mêmes. C'est dans la commune qu'il faut « étendre les droits du citoyen : là chacun est en « état de prendre part à la délibération. Pour le reste, « chaque franc donné à un instituteur primaire con« tribue plus à la prospérité du pays que l'*institution* « *de papier* de 500.000 bulletins de vote ».

G. Ziegler défendit l'opinion opposée. Il reprocha aux libéraux d'avoir cherché à s'allier au parti démocratique parce que la centralisation n'aurait pas pu

être faite sans lui ; maintenant que les délibérations étaient terminées, et la plupart des progrès matériels assurés, on *renvoyait le nègre*, *une fois son service fait*.

« Mais la démocratie, » s'écrie l'orateur, « ne s'en « ira pas, l'avenir est à elle.

« Dans la question des droits populaires, il ne « s'agit pas de donner un droit au peuple, mais de « savoir si la décision suprême en matière de législa- « tion, qui appartient de droit au peuple, sera ou non « emprisonnée dans le Palais fédéral. Le *referendum* « n'est pas une institution aussi ridicule que pour- « raient le faire croire les opinions de quelques ora- « teurs. Nous avons déjà le *referendum* dans son « germe, et c'est la base de tout notre droit public : la « Constitution ne peut entrer en vigueur que par la « voie du *referendum*. Le *referendum* élève de temps « en temps le citoyen au-dessus de la vie de tous les « jours, et en fait le représentant de la pensée géné- « rale, de la pensée nationale. Il n'y a certes là aucun « mal, et encore moins quelque chose de ridicule. « Personne n'oserait tenter d'enlever au peuple le « *referendum* constitutionnel. Le *referendum* sur les « lois n'est rien de plus qu'une conséquence éminem- « ment naturelle du *referendum* sur la Constitution.

« La théorie de l'incapacité du peuple, de la *misera* « *contribuens plebs*, évoque le souvenir des époques de « despotisme, et la démocratie, qui est nourrie d'un « autre esprit, ne peut la comprendre. Pour le démo- « crate, le peuple est plus que l'Etat, plus que toute « forme de société, plus que toute représentation ; il « voit en lui la représentation externe de l'idée de « solidarité politique. Le peuple, dit-on, est parfaite- « ment apte à juger la personnalité, cette énigme obs- « cure entre toutes, mais il ne comprend rien à une « loi successorale, par exemple ; et pourtant on pose « d'autre part en thèse que *nul n'est censé ignorer la*

« *loi.* Le peuple est tenu, dans la vie ordinaire, de « connaître la loi ; mais quant à la voter, on lui en « dénie la compétence. Que devient dans tout cela la « logique ?

« On reproche au système du *referendum* une insuf- « fisante participation du peuple à son fonctionne- « ment. Dans le système représentatif, la participa- « tion du peuple reste bien aussi à l'écart quand par « exemple la vingtième partie des électeurs est seule « à nommer un représentant. Le vice n'est pas ici « dans tel ou tel système, mais dans la nature humaine « avec ses faiblesses et ses imperfections. Le système « des amendes oppose l'idée du devoir à cette fai- « blesse de la nature humaine et répond ainsi à un « grand principe.

« Le peuple, dit-on encore, ne veut pas du progrès ; « mais plus d'un progrès salutaire est déjà sorti des « couches profondes du peuple et s'est énergique- « ment fait jour, et, comme un volcan perce la croûte « terrestre, souvent déjà il a fallu, pour lui donner « passage, percer violemment la croûte de la repré- « sentation. Le plébiscite en France, abstraction faite « de ses conséquences, domine de toute la hauteur « d'une idée le système, admis ailleurs, de la *grâce de* « *Dieu.* Le *referendum* dans les Grisons a émancipé « les Juifs, alors qu'ailleurs on mit longtemps à son- « ger à ce devoir d'humanité. Les assemblées repré- « sentatives ne peuvent pas non plus toujours se tar- « guer de véritable libéralisme, et le peuple s'est déjà « souvent montré plus intelligent que ses représen- « tants.

« Le *referendum*, ajoute-t-on, diminue chez les « représentants du peuple le sentiment de la respon- « sabilité, et nuit par là à leurs travaux. Mais sous « tous les régimes on travaille bien et mal : à Zurich, « avec le système représentatif, on a parfois bâclé des

« lois considérables et complexes. Si les travaux des « représentants du peuple doivent en outre supporter « encore l'épreuve du jugement populaire, il faut bien « admettre qu'on travaillera en première instance « avec plus de soin que s'il en était autrement.

« On argüe contre le *referendum* de l'exemple des « Etats-Unis d'Amérique. Mais justement, dans bien « des points de son système représentatif, ce pays « nous offre l'image d'une effroyable corruption. « Dans d'autres pays, comme en France, on nous a « emprunté le suffrage universel. Le droit de suffrage « du peuple est un produit de la terre suisse, il nous « est propre, et nous entendons le cultiver et le déve- « lopper.

« Le *referendum*, dit-on, ne convient pas à toutes « les résolutions, en particulier à celles qui sont rela- « tives à la paix et à la guerre. Pourquoi donc ? Dans « la guerre il n'y a que deux cas : ou bien nous som- « mes attaqués, et alors nous avons la guerre sans « votation ; ou bien nous attaquons, et alors il est « très bon que le peuple ait aussi un mot à dire à cela. « Et pour conclure la paix, comme la France l'a « prouvé l'année dernière, même dans la situation la « plus difficile on peut consulter le peuple.

« Je ne veux point de *referendum* des cantons, mais « la décision populaire pure et simple. C'est de cette « façon seulement que nous obtiendrons un étalon « politique pour la patrie tout entière. Il faut affai- « blir les cantons, et non les fortifier. Les grands « cantons ont conscience d'être une *seigneurie com-* « *mune* des petits cantons et des facteurs politiques « qui se cachent derrière ceux-ci, et ils ne se laissent « plus apaiser par des phrases historiques sentimen- « tales sur le *berceau de la liberté*, etc.. Il faut, si nous « voulons être honnêtes, regarder l'Etat unitaire en « face et mettre dans le peuple la décision suprême et

« souveraine. Le point mort entre les deux Conseils « est un danger. C'est de cette façon que nous pour- « rons écarter le plus longtemps l'Etat unitaire cons- « titué sans distinction de cantons.

« La démocratie croit à l'action des forces salutai- « res dans le peuple, et si l'on ne peut pas recourir « à ces forces dans les jours de détresse, la rénovation « de l'Etat n'a plus aucune valeur. Il y a une nation « suisse : son existence s'est souvent déjà manifestée « à nous, et, de génération en génération, l'éminente « dignité cantonale s'efface de plus en plus devant la « conscience de la nationalité.

« Toutes les autres formes de droit populaire res- « tent bien en arrière du *referendum* périodique, qui « donne au peuple, sans secousses, ce qui lui appar- « tient de droit.

« L'initiative est au *referendum* comme un corréla- « tif précieux. Si à Zurich une faute a été commise « dans l'initiative de la loi sur les faillites, cette faute « doit être mise à la charge du Conseil cantonal, et « non de l'institution même de l'initiative ; on a pu se « servir très à propos de cette institution contre la loi « de finances. La continuité dans l'application des lois « n'est pas plus menacée par l'initiative que par le sys- « tème représentatif, dans lequel les lois peuvent aussi « à tout instant être modifiées. Que l'on porte ou non « atteinte à la continuité d'une loi, cela ne dépend « pas d'un système, mais du bon sens. L'argument « qu'on tire de là contre l'initiative ne mérite donc « pas qu'on s'y arrête.

« Le *veto*, le *referendum* facultatif (qui est aussi une « sorte de *veto*, quand il appartient au peuple de le « provoquer) sont des formes vieillies. Le droit de « révocation servira peut-être une fois à purifier l'at- « mosphère, mais ce n'est pas une construction cons- « titutionnelle organique. »

Le résultat du vote fut le maintien des articles de la Constitution de 1848 relatifs à la révision. On introduisit dans le projet de Constitution les articles nouveaux qui suivent :

« Art. 85. Les lois fédérales, les décrets et les arrê« tés fédéraux ne peuvent être rendus qu'avec l'ac« cord des deux Conseils. Les lois fédérales et les « arrêtés fédéraux qui n'ont pas un caractère d'ur« gence sont soumis à l'adoption ou au rejet du peu« ple, si la demande en est faite par 50.000 citoyens « actifs ou par cinq cantons.

« Art. 89. Lorsque cinquante mille citoyens actifs « ou cinq cantons demandent qu'une loi fédérale ou « un arrêté fédéral soit modifié ou abrogé, ou qu'une « nouvelle loi ou un nouvel arrêté soit rendu sur un « sujet déterminé, et si d'ailleurs les engagements « pris par la Confédération ne s'y opposent pas, les « deux Conseils doivent, en cas d'adhésion de leur « part, élaborer le projet de loi ou d'arrêté fédéral et « le soumettre à l'acceptation ou au rejet du peuple.

« Si les deux Conseils n'adhèrent pas à la demande, « celle-ci est soumise au peuple, et si la majorité des « votants se prononce affirmativement, les Conseils « élaborent un projet conforme et le soumettent à « l'acceptation ou au rejet du peuple. »

La détermination des formes et des délais en matière de demandes de votation populaire était remise à la législation fédérale.

Ces articles contenaient donc le *veto*, ou « *referendum* facultatif, » comme on avait pris l'habitude de le nommer, et une initiative limitée en ce sens que les propositions des *initiants* ne devaient pas être mises en votation telles quelles, mais dans la forme que leur donneraient les Conseils.

Il convient de relever encore quelques détails relatifs au vote. Au Conseil national, on déclara que la

révocation de l'Assemblée fédérale, au cas où elle serait admise, emporterait de plein droit le renouvellement intégral du Conseil fédéral ; mais on repoussa finalement et le droit de révocation individuelle des membres de l'Assemblée et le droit de révocation de l'Assemblée fédérale en bloc, ce dernier par 61 voix contre 38. Le droit, pour chacun des deux Conseils, de faire appel à la décision populaire, fut repoussé par le Conseil national à la majorité de 64 voix contre 34. Le vote des Etats sur les lois et arrêtés fut repoussé par le Conseil national à la majorité de 54 voix contre 52, par le Conseil des Etats à la majorité de 20 voix contre 19 ; le vote des Etats sur la prise en considération des propositions présentées par la voie de l'initiative fut repoussé par le Conseil national à la majorité de 57 voix contre 50, par le Conseil des Etats à la majorité de 19 voix contre 17. Le *referendum* facultatif l'emporta au Conseil national sur le *referendum* obligatoire, dans un scrutin préliminaire, par 79 voix contre 26 ; lors du vote définitif, le Conseil national décida de l'incorporer dans la Constitution par 53 voix contre 39, le Conseil des Etats par 22 voix contre 13. Le Conseil national excepta les traités du *referendum* à la majorité de 67 voix contre 31. Le système de *veto* par urnes proposé par Anderwert pour la votation sur les lois fédérales n'obtint au Conseil national que 33 voix. La proposition Carteret (élection directe du Conseil fédéral par le peuple) fut rejetée par 67 voix contre 12.

Dans la votation populaire du 12 mai 1872 sur le projet de Constitution, ce projet fut rejeté, et avec lui tombèrent les articles relatifs aux nouveaux droits populaires. Beaucoup de radicaux ne l'avaient pas trouvé assez avancé, et les fédéralistes démocrates y regrettaient l'absence du vote des Etats. Mais ce n'est pas dans cette double antipathie qu'il faut voir

la cause déterminante de l'échec du projet : la votation eut lieu sur l'ensemble, *in globo,* et par suite les articles les plus divers donnaient matière à l'approbation ou à la critique ; les droits populaires n'étaient pas seuls en cause. L'opposition victorieuse avait principalement combattu les tendances centralistes du projet, et avant tout l'unification du régime militaire et du droit civil, qui devait bientôt être suivie de l'unification du droit pénal. Il est donc impossible de dire combien de voix, parmi les 261.072 citoyens et les 13 Etats opposants, avaient repoussé le projet parce qu'il ne leur paraissait pas donner assez d'extension à la législation populaire, et combien, parmi les 255.609 citoyens et les 9 Etats acceptants (1), avaient considéré les concessions faites en ce sens comme assez importantes pour se décider en faveur du projet. Par contre, nous ne sommes nullement embarrassés pour dégager les raisons alléguées spécialement *pour* ou *contre* les articles relatifs aux droits populaires. Un rapport présenté au *Volksverein* de Berne expose qu'on aurait préféré le *referendum* obligatoire au *referendum* facultatif, mais qu'il convient pourtant de se contenter du résultat acquis, en raison des nombreux préjugés contre la législation populaire, et dans l'espoir que l'évolution démocratique suivra son chemin (2). Au contraire, un Appenzellois tient le *referendum* obligatoire pour un simple *article de modes* qui va moins bien à la Confédération qu'aux cantons : comme on en viendra sans doute un jour à cette institution, il est bon d'y arriver progressivement, *par stations*, et on peut regarder les nouveaux articles de la Constitution comme le chemin qui y conduit (3). Tout autre est

(1) Message du Conseil fédéral du 24 mai 1872, p. 7 et suiv.

(2) *Referat an den bernischen Volksverein : Die revidirte Bundesverfassung*, p. 9.

(3) *Annehmen oder Verwerfen? von einem Schweizer aus dem Kanton Appenzell*, 1872.

l'avis du pasteur Schenkel, de Schaffhouse, qui est opposé au *referendum* à cause de son nom même. Impossible, dit-il, d'imaginer un nom plus stupide (*dümmer*) et répondant moins à ce qu'on veut dire : cette désignation latine suffit à prouver que ce sont les juristes, et non le peuple, qui ont inventé la chose. Le *referendum* facultatif lui semble une machine qu'on peut faire jouer à son gré : ce sera tantôt le néant, tantôt un moyen d'agitation pour des démagogues qui voudront enchaîner le peuple (1). Dubs publia un manifeste pour dire combien il faisait peu de cas de l'institution nouvelle. C'est, dit-il, un compromis qui ne satisfait chacun des deux partis qu'à moitié. La ploutocratie a pensé que le *referendum*, paralysé par une infinité de clauses restrictives et par l'exigence de 50.000 signatures, serait un outil pratiquement inutilisable, et qu'on pouvait ainsi sans grand danger le mettre entre les mains du peuple ; la démocratie n'accepte ce qu'on lui concède que parce qu'elle réalise, par la suppression du vote des Etats, un bénéfice qu'elle a bien raison, à son point de vue, d'évaluer très haut (2). Dans un autre écrit (3), Dubs émet l'opinion que les décisions populaires « sont par leur nature même plus en « harmonie avec les principes fédéralistes que les « procédés du nouveau patriciat, » et que ce sont surtout les fédéralistes que celui-ci traite en ennemis, tandis que « les démocrates lui servent de lansquenets, « bien qu'ils s'imaginent que c'est eux qui diri- « gent. »

Les députés de Saint-Gall au Conseil national Zündt

(1) *Rede des Herrn Pfarrer Schenkel im Grossen Rathe von Schaffhausen*, Berne, imprimerie Haller.

(2) *Ein offenes Wort an meine Mitbürger*, daté de Zurich, 29 avril 1872 ; Zurich, imprimerie Orell Füssli et Cie.

(3) *Ein föderalistisches Programm*, tirage à part de l'*Eidgenossenschaft*, 1873 (cet article est en effet généralement attribué à Dubs).

et Müller ne voulaient pas entendre parler de *referendum* sans vote des Etats, et quant à accorder aux cantons, au même titre qu'à 50.000 citoyens, le droit de provoquer la votation populaire générale, ils voyaient là une « invitation très peu flatteuse adressée aux can-
« tons de faire le service de maître d'hôtel et de son-
« ner ensemble la cloche, tandis qu'on les exclut du
« banquet après leur avoir arraché leurs habits de
« noce (1). » Au contraire, le Comité central libéral saint-gallois faisait remarquer qu'après comme avant l'assentiment des *deux* Conseils serait exigé pour toutes les lois et arrêtés fédéraux et qu'ainsi le principe fédératif était complètement sauvegardé (2). Parmi les voix venues de la Suisse occidentale, citons ici l'opinion de James Fazy : il défendait le système représentatif antérieur, taxait d'incapacité la *législature unitaire* (3) et stigmatisait ainsi la révision toute entière : « *Un* droit, *une* armée, *un roi* (4). » A l'inverse, Philippin voyait dans le *referendum* du projet de Constitution, auquel il eût seulement souhaité un caractère plus tranché, une arme pour la décentralisation contre la réunion des pouvoirs dans une seule main (5).

Lorsque les travaux préparatoires de la révision furent repris en 1873 par les Conseils, l'effort de tous les partisans de la législation populaire porta sur le maintien et l'extension des articles du projet qui avait été repoussé, pendant que ses adversaires dirigeaient leurs attaques contre l'initiative, qu'ils ne voulaient

(1) *Bundesstaat oder Einheitsstaat, Eidgenossenschaft oder helvetische Republik?* 1872.
(2) *Vaterländische Stimmen für das St. Gallische Volk*, Saint-Gall, imprimerie Zollikofer.
(3) *De la révision de la Constitution fédérale*, 1871, p. 71 et suiv.
(4) Cf. *St. Galler Zeitung*, année 1872, n° 33.
(5) *Pourquoi j'ai voté* Oui, p. 23.

pas même tolérer dans la forme rudimentaire que le projet lui avait donnée ; la suppression du *referendum* leur paraissait une trop grande hardiesse. C'est ainsi qu'Escher se déclarait pour l'adoption d'un nouveau projet avec le *referendum*, — malgré ce détail —, mais repoussait l'initiative. Sprecher et Brunner, le premier sans abandonner le vote des Etats, demandèrent qu'on substituât dans les deux articles le chiffre 30.000 au chiffre 50.000 ; Hold proposa 25.000 pour le cas de *referendum*. D'autres députés demandèrent qu'on exigeât huit cantons, et non cinq, pour requérir le *referendum*. Sprecher ajouta que la question des droits populaires était « évidente comme « un axiome mathématique, » et Brunner, pour démontrer l'aptitude du peuple à exercer le droit de législation directe, s'appuya sur une série de votations cantonales à Zurich, Berne, Soleure, Argovie et Saint-Gall, où personne ne pourrait voir une législation d'un caractère rétrograde. Zangger essaya de remettre en honneur le système dans lequel chacun des deux Conseils, s'il ne parvient pas à s'entendre avec l'autre au sujet d'une loi ou d'un arrêté fédéral, a le droit de faire appel à la décision populaire ; mais on combattit avec succès sa proposition en faisant remarquer qu'elle permettrait de légiférer en se passant du Conseil des Etats, c'est-à-dire du facteur fédératif (1).

Atténué dans les dispositions centralisatrices, plus précis et plus conciliant dans les dispositions relatives à la situation respective des différentes confessions religieuses, augmenté d'articles tendant au développement de l'instruction primaire, profitant enfin dans une large mesure de la lassitude causée par dix ans de travaux constitutionnels, le second projet de révision totale de la Constitution fut plus heureux que le

(1) Procès-verbal, p. 209 et suiv. et p. 360 et suiv.

premier lors de la votation populaire. Le 19 avril 1874, il fut accepté par 340.199 citoyens et quatorze Etats et demi contre 198.013 citoyens et sept Etats et demi (1).

Cette Constitution, qui est actuellement en vigueur, dispose (art. 123 § 2) que « pour établir la majorité « des Etats, le vote d'un demi-canton est compté « pour une demi-voix, » tandis qu'auparavant les deux moitiés d'un canton divisé n'entraient officiellement en ligne de compte que si elles votaient dans le même sens, et que la majorité des Etats était ainsi de douze voix au lieu de onze et demie, — et (art. 123 § 3) que « le résultat de la votation « populaire dans chaque canton est considéré comme « le vote de l'Etat, » ce qui n'avait lieu auparavant que si les assemblées représentatives renonçaient, pour un vote déterminé, au droit d'émettre elles-mêmes la voix de leur canton. L'art. 89 du projet antérieur (initiative) a disparu ; l'ancien art. 85, devenu art. 89, établit le *referendum* facultatif sur les lois fédérales, les décrets fédéraux et les arrêtés fédéraux « qui sont d'une portée générale et qui « n'ont pas un caractère d'urgence. » On ne s'est pas expliqué plus en détail sur le sens de ces dernières expressions ; on a laissé pour chaque cas particulier la décision à l'appréciation de l'Assemblée fédérale, dont les Conseils voteront à la majorité simple, et on a rejeté une proposition qui demandait les deux tiers des voix : l'Assemblée fédérale eût pu ainsi entraver à son gré les décisions populaires les plus importantes (2).

L'art. 89 est ainsi conçu :

« Les lois fédérales, les décrets et les arrêtés

(1) Arrêté fédéral du 29 mai 1874.

(2) Cf. Dubs, *Das öffentliche Recht der Eidgenossenschaft*, IIe partie, p. 105 et suiv.

« fédéraux ne peuvent être rendus qu'avec l'accord
« des deux Conseils.

« Les lois fédérales sont soumises à l'adoption
« ou au rejet du peuple, si la demande en est faite
« par 30.000 citoyens actifs ou par huit cantons. Il
« en est de même des arrêtés fédéraux qui sont
« d'une portée générale et qui n'ont pas un caractère
« d'urgence. »

Notre Histoire de la législation populaire en Suisse s'arrête ici : ce n'est pas le point culminant, mais c'est la marche ascensionnelle.

APPENDICE

Les Résultats de la législation populaire.

I

Dans notre Histoire de la législation populaire en Suisse nous avons rencontré dès les débuts de la Confédération primitive les *Landsgemeinden* cantonales, et nous avons montré leur évolution de la forme fédérative (suffrages des collectivités, communes, dizains, etc., dont la réunion constitue le canton) à la forme individuelle (suffrages des citoyens du canton comptés par tête). Dans la Confédération, nous avons suivi le *processus* d'accroissements et de simplifications qui du réseau compliqué des cantons souverains, des bailliages, des seigneuries communes, des alliés des cantons, a fait sortir l'Etat actuel fondé sur la confédération de cantons égaux en droits, — et l'évolution parallèle qui de la confédération d'Etats primitive, avec sa Diète délibérant sous forme de convention entre des représentants liés par les instructions des pays qui les accrédi-

taient, nous a conduits à l'Etat fédéral constitué en 1848, dont l'organe essentiel, l'Assemblée fédérale, réalise la conciliation des droits des citoyens, représentés en tant qu'individus par le Conseil national, avec les droits des cantons, représentés en tant que membres de la Confédération par le Conseil des Etats, les deux Conseils délibérant à la majorité des voix sans être liés par des instructions émanées de leurs mandants.

Nous avons vu également comment les soulèvements contre les excès de l'oligarchie patricienne, les évènements politiques et les mouvements d'idées provoqués par la Révolution de 1789 ont eu pour résultat l'établissement de l'égalité entre tous les citoyens, l'affirmation du sentiment national suisse et la délimitation définitive, dans ses grandes lignes, du territoire de la Confédération et des cantons.

Ces conditions historiques et politiques ont déterminé l'essor de la législation populaire au XIXe siècle. La Constitution du 20 mai 1802 est déférée au vote des citoyens suisses comptés par tête sur toute l'étendue du territoire fédéral. La Constitution de 1848 consacre définitivement le *referendum* constitutionnel obligatoire et admet l'initiative populaire pour la révision de la Constitution fédérale ; elle astreint les cantons à déférer au vote du peuple leurs Constitutions particulières. Les progrès de la législation populaire suivent dans les cantons une marche presque ininterrompue : peu à peu les lois et tous les actes importants des autorités représentatives sont soumis au contrôle direct du peuple, soit obligatoirement, soit facultativement. Saint-Gall établit le *veto* en 1831, Vaud institue l'initiative en 1845. L'initiative prend une extension de plus en plus considérable, tandis que le *veto* cède la place au procédé plus significatif encore et plus logique du *referendum*. De nos jours

le canton de Fribourg est seul à conserver (sauf en matière constitutionnelle) un régime strictement représentatif. Enfin la Constitution fédérale de 1874 maintient l'initiative et le *referendum* obligatoire en matière constitutionnelle et établit le *referendum* facultatif sur les lois et arrêtés fédéraux. Voilà trente ans que ce régime fonctionne ; il est question d'étendre l'initiative aux lois fédérales ordinaires : la Constitution de 1874 présente donc non le point culminant de la législation populaire, mais une importante étape d'arrêt et de consolidation dans sa marche ascensionnelle.

En résumé, dans l'état actuel de la question, le *referendum* sur la Constitution est *obligatoire* aussi bien dans la Confédération que dans les cantons, ici pour chacune des Constitutions cantonales, là pour la Constitution fédérale : toute révision ou modification quelconque de la Constitution fédérale, une fois élaborée par l'Assemblée fédérale. doit être soumise à la votation populaire, et n'entre en vigueur que si elle est acceptée par la majorité du peuple et par la majorité des cantons ; quant aux Constitutions cantonales, la Constitution fédérale dispose que la Confédération n'en accorde la garantie que si elles ont été acceptées par le peuple. Le *referendum* sur les lois est au contraire *facultatif* dans la Confédération, et, dans les cantons où il existe, il est *facultatif* dans les uns et *obligatoire* dans les autres, ou bien, dans un même canton, tantôt facultatif, tantôt obligatoire, suivant l'importance des mesures auxquelles il peut s'appliquer. Rappelons ici les dispositions de l'art. 89 de la Constitution fédérale : le *referendum* peut être requis sur toute loi fédérale et sur tout arrêté fédéral d'une portée générale et non urgent (1) par 30.000

(1) Les opinions sont très divisées sur le point de savoir ce qu'il

citoyens suisses ou par huit cantons, — et, à titre d'exemple, celles de la Constitution du canton de Zurich : deux fois par an, au printemps et à l'automne, le peuple est appelé à voter sur tout changement apporté à la Constitution, sur toutes les lois et sur tous les concordats (traités entre cantons).

Quant au *referendum* communal, c'est une innovation relativement récente, adoptée d'abord par plusieurs villes dans lesquelles l'accroissement de la population rendait presque nécessaire la substitution du scrutin par urnes au vote à main levée ; ce mode de scrutin reste en usage dans la plupart des communes suisses, où les citoyens s'assemblent au moins une fois par an pour examiner la gestion des autorités communales, établir le budget et prendre toutes les résolutions importantes, le conseil communal n'ayant plus qu'à vaquer à l'expédition des affaires courantes.

Outre le *referendum* sur la Constitution et le *referendum* sur les lois, il existe une troisième espèce de droit populaire : l'*initiative*, ou, pourrions-nous dire, le *referendum sur initiative*. Dans la plupart des cantons suisses, en effet, les citoyens, réunis en nombre déterminé, peuvent demander que la Constitution soit modifiée ou proposer des lois nouvelles, et dans la Confédération 50.000 citoyens peuvent réclamer une révision totale ou partielle de la Constitution fédérale. Il s'agit donc ici de propositions constitutionnelles ou de propositions de loi que le peuple fait lui-même et que les Conseils sont tenus de mettre en votation (1).

faut entendre par *portée générale* et par *urgence*. Dans la pratique, les Conseils en décident à leur gré.

(1) On trouvera un exposé systématique de toutes les formes du *referendum* dans Schollenberger, *Grundriss des Staats-und Verwaltungsrechts der schweizerischen Kantone*, t. I, p. 61 et suiv.

*
* *

L'institution de la législation populaire a principalement commencé d'attirer l'attention des hommes politiques des Etats étrangers depuis que les votations populaires sont devenues en Suisse fréquentes et, en divers endroits, périodiques : les deux faits essentiels à cet égard sont la substitution de la démocratie pure au système représentatif dans le canton de Zurich en 1869 et l'introduction du *referendum* sur les lois dans la Constitution fédérale de 1874 (1).

L'organisation de la démocratie est devenue depuis la Révolution française la tâche essentielle des hommes d'Etat, et il est extrêmement probable que le *referendum* est un instrument approprié à cette organisation. Mais on élève aussitôt des objections, dont la plus grave est que le modèle qu'offre la Suisse, et que l'on vante tant, n'est pas un modèle dans la réalité : on conteste que le *referendum* serve le progrès et on le représente comme une force hostile à la civilisation.

Mais, comme Pilate demandait : « Qu'est-ce que la « vérité ? » on pourrait répondre en demandant : « Qu'est-ce que le progrès ? qu'est-ce que la civilisa- « tion ? » Il est douteux que l'un et l'autre puissent servir d'étalons pour mesurer la valeur d'une institution politique, car les avis sont trop partagés sur ces deux notions. Je suis tenté de chercher une meilleure échelle dans la rigueur logique que présente l'évolution historique de l'institution, et on peut dire à la louange du *referendum* que ce mérite ne lui fait pas défaut. Rien n'est en effet plus naturel que l'évolu-

(1) On trouvera un résumé des discussions dont le *referendum* a été l'objet hors de Suisse dans mon écrit : *Die schweizerischen Volksrechte* 1848 *bis* 1900, p. 78 et suiv.

tion des droits populaires de la Suisse ancienne vers le *referendum*. Et nombre de gens trouveront tout aussi naturel que dans d'autres pays également la participation du peuple au gouvernement, déjà étendue, dans le cours des temps, par l'accroissement des pouvoirs des Etats du pays ou des Parlements, par le droit de suffrage indirect ou universel, doive encore recevoir une plus grande extension ; or cette extension ne peut être réalisée que par l'introduction du *referendum*. Mais nous nous mouvons ainsi dans un ordre d'idées qui court le risque d'être taxé de purement théorique, quoique rien ne soit plus positif que l'histoire, et rien plus impérieux que la logique de l'histoire.

Suivons donc une autre voie.

Pour décider si le *referendum* est bon ou mauvais, le plus simple est de se borner à en examiner les résultats. Par là chacun peut former son jugement. Je ne m'attends pas à ce que ce jugement soit le même chez tout le monde, mais je suis persuadé que l'exposé de la véritable situation servira du moins à rectifier une foule d'idées erronées.

Il est à remarquer que depuis un siècle au moins la législation populaire poursuit dans la Confédération une marche ascendante ininterrompue ; que les cantons qui ont institué le *referendum* ne l'ont jamais aboli ; que l'abstention des citoyens dans les votations, prophétisée par les adversaires du *referendum*, ne s'est produite que rarement dans le laps de temps assez long pendant lequel le *referendum* a été appliqué ; que le corps électoral et civique des cantons s'est très généralement montré disposé à étendre la sphère d'application du *referendum*, et n'a que très rarement consenti à la restreindre sur certains points particuliers.

Cela posé, nous entrerons dans quelques détails

pour apprécier l'institution à la lumière de l'expérience. Nous examinerons d'abord les droits du peuple dans quelques communes et quelques cantons pris comme types, — ceci assez brièvement, les résultats observés dans les sphères communales et cantonales concordant généralement avec ceux que nous rencontrerons dans le domaine fédéral ; puis nous étudierons plus à fond les résultats du *referendum* fédéral pour asseoir en connaissance de cause un jugement d'ensemble.

II

Les communes jouissent d'une grande autonomie dans presque tous les cantons suisses. Elles nomment le conseil communal, et, tous les ans une fois au moins, les citoyens se réunissent pour contrôler la gestion des autorités et établir le budget de la commune. L'assemblée des citoyens prend elle-même les décisions les plus importantes ; le conseil communal n'est chargé que des affaires courantes. Souvent il existe à côté de la *commune municipale* (commune des habitants) une *commune bourgeoise* possédant des biens dont ne bénéficient que les *bourgeois*, c'est-à-dire les citoyens originaires de la commune, qui y ont droit de cité héréditaire.

Les autorités cantonales exercent sur les communes un droit de surveillance : elles exercent un contrôle périodique sur leur administration et annulent les décisions illégales des conseils élus ou des assemblées communales. Quoique l'autonomie soit un élément de la liberté civique, elle nécessite cependant l'intervention de l'Etat pour ne pas dégénérer, spécialement dans les petites communes, en étroit esprit local.

Les votations communales se font à main levée. Elles représentent à peu près, dans la sphère communale, ce que sont les décisions des *Landsgemeinden* dans la sphère cantonale.

Quant au *referendum* communal, cette expression désigne à proprement parler la votation par urnes : ce procédé de votation a été substitué à l'assemblée communale primitive dans plusieurs communes où l'accroissement de la population a rendu nécessaire l'organisation de bureaux de vote dans les différents quartiers.

La ville de Berne a institué par son règlement communal de l'année 1887 un *conseil communal* (*Gemeinderat*) de neuf membres, ayant à sa tête un président, qui s'occupe de l'administration de la commune et peut statuer sur certains crédits, et un *conseil municipal* (*Stadtrat*) qui a la surveillance de l'administration communale. La commune elle-même, c'est-à-dire l'ensemble des citoyens ayant le droit de vote, élit le conseil communal et le conseil municipal, fixe le budget annuel, le taux de certains impôts communaux, décide de l'acquisition ou de l'aliénation des immeubles d'une valeur de plus de 100.000 francs. La votation communale a lieu annuellement au scrutin, en automne ; il peut y avoir entre temps des votations extraordinaires. On doit également soumettre au vote populaire toutes les propositions dont l'initiative a été prise par 500 citoyens, et dans ce cas le conseil municipal doit proposer l'adoption ou le rejet, ou faire lui-même une contre-proposition.

Le 28 juin 1896 a eu lieu à Berne une série de *referendums* urbains. Un projet dû à l'initiative des citoyens, tendant à introduire la représentation proportionnelle dans l'élection du conseil communal, a été rejeté par 2.049 voix contre 1.621 ; on avait bien accepté ce mode de scrutin pour le conseil municipal,

qui est une assemblée délibérante, mais on n'en voulait pas pour le conseil communal, qui est l'autorité exécutive. On a rejeté par 2.270 voix contre 1.395 un projet relatif à l'organisation du corps des pompiers. Par 2.579 voix contre 1.066 on a voté la diminution du prix du gaz, et par 3.050 contre 517 une proposition sur les charges d'entretien de la tour de la cathédrale.

En 1897 le peuple a rejeté en *referendum*, par 2.724 voix contre 1.588, une initiative tendant à supprimer la représentation proportionnelle. En 1898 des projets d'établissement d'un salaire *minimum* pour les ouvriers au service de la ville ont été repoussés respectivement par 3.177 contre 1.966 voix et 2.983 contre 2.059 voix. Plus récemment, il y a eu en 1901 quatre votations sur quatorze projets en tout, dont un seul repoussé ; en 1902, deux votations sur neuf projets, dont un seul repoussé ; en 1903, deux votations sur cinq projets, tous adoptés (1).

Une loi de 1891 a réuni onze bourgs et villages suburbains à la ville de Zurich pour former une commune unique, et autorisé cette commune à établir de nouveaux impôts pour subvenir aux besoins de son administration. Un *conseil municipal* (*Stadtrat*) de neuf membres, élu par les citoyens de la commune, constitue l'autorité administrative ; un *grand conseil municipal* (*Grosser Stadtrat*), comptant un membre pour 800 habitants, délibère sur les propositions qui lui sont soumises par le conseil municipal ; la commune possède le droit d'initiative et le *referendum*. La commune vote elle-même les dépenses ordinaires annuelles de plus de 20.000 francs et les

(1) D'après le compte-rendu administratif pour la commune de Berne, années 1896 à 1902, et des renseignements fournis par les bureaux du conseil communal.

dépenses extraordinaires de plus de 200.000 francs, les fondations d'écoles, la participation aux grands travaux publics, etc., et décide en dernier ressort sur les propositions émanées de l'initiative de 2.000 citoyens ou de 30 membres du grand conseil municipal.

Le 23 décembre 1894, par 9.228 voix contre 4.694, la commune a approuvé l'achat des tramways à une société anonyme pour la somme de 1.750.000 francs. Le 28 juin 1896 elle a décidé, par 15.364 voix contre 1.746, l'achat d'un tramway électrique et la construction de trois nouvelles lignes (les crédits votés s'élèvent à la somme de 2 millions), et, par 9.708 voix contre 7.437, l'achat, au prix de 940.000 francs, de 22 hectares de terrain pour être affectés à la construction de maisons ouvrières. De 1897 à 1903 il a été mis en votation populaire environ 30 projets : construction de maison d'école et d'hôpitaux, jardins publics, subvention au théâtre municipal, impôts communaux et différentes affaires administratives (1).

La ville de Bienne, dans le canton de Berne, a institué en 1892 le *referendum* obligatoire : il est statué en votation par urnes sur toutes les matières précédemment soumises à la décision de l'assemblée des citoyens. Le droit d'initiative existe également à Bienne : toute proposition signée de 300 citoyens ayant droit de vote doit être portée devant le conseil communal et soumise à la votation populaire (2).

En 1895 le *referendum* communal facultatif a été institué dans toutes les communes du canton de

(1) D'après les publications du conseil municipal pour les années 1891 à 1903.

(2) Règlement communal de Bienne (*Reglement für die Einwohnergemeinde der Stadt Biel*), art. 16 et suiv.

Genève. Il peut être requis par 1.200 électeurs à Genève, par le cinquième des électeurs à Carouge et dans les autres villes voisines du chef-lieu, par le tiers des électeurs dans les communes rurales. L'ensemble du budget n'est pas nécessairement soumis au *referendum*, mais le *referendum* peut être requis sur une dépense nouvelle ou une modification apportée à un chapitre existant. Les conseils municipaux statuent définitivement sur les affaires urgentes (1).

Le *referendum* et l'initiative existent dans toutes les communes du canton de Neuchâtel (2) et dans les communes du canton du Tessin qui comptent plus de 3.000 habitants et possèdent à côté du petit conseil (*municipalità*) un grand conseil communal (*consiglio comunale*) (3).

A Coire, chef-lieu du canton des Grisons, la Constitution communale de 1904 a consacré l'initiative et le *referendum* facultatif : toute proposition signée de 100 habitants ayant droit de vote doit être soumise à la votation populaire par urnes (4).

III

Quelques cantons ont conservé leurs *Landsgemeinden*, qui datent des premiers siècles de la liberté suisse. Les électeurs se réunissent chaque année sur une place déterminée (*Landsgemeindeplatz*) pour y

(1) Loi constitutionnelle du 12 janvier 1895.
(2) Schollenberger, *Grundriss des Staats-und Verwaltungsrechts der schweizerischen Kantone*, t. I, p. 345 et 346.
(3) *Legge costituzionale del 12 novembre* 1897.
(4) *Verfassung der Stadt Chur*, § 5.

statuer sur la législation et les affaires importantes du canton. On vote à main levée pour ou contre les propositions présentées. La procédure varie suivant les pays : ainsi à Appenzell Rhodes Intérieures il est permis de prononcer des discours sur les propositions soumises à l'assemblée, tandis qu'à Appenzell Rhodes Extérieures on vote sans discussion sur les propositions imprimées et distribuées quatre semaines à l'avance (la réunion se compose de 10 à 12.000 citoyens, et peu d'orateurs auraient une voix suffisante pour se faire entendre d'une aussi nombreuse assemblée).

On sait que la Constitution fédérale rend la sanction populaire obligatoire pour toutes les Constitutions cantonales, et que, pour les lois ordinaires, le canton de Fribourg est seul à maintenir le système purement représentatif : tous les autres cantons sans *Landsgemeinde* possèdent des institutions de législation populaire plus ou moins développées, *referendum* obligatoire, *referendum* facultatif, initiative.

Landsgemeinde et *referendum* dérivent d'un seul et même principe : la démocratie pure ou gouvernement direct du peuple par le peuple. Dans le premier cas les citoyens s'assemblent en un même lieu pour délibérer ; dans le second ils votent séparément, et leurs bulletins recueillis dans des urnes sont comptés par *oui* et *non* sur toute l'étendue du territoire. C'est dans cette différence mécanique que réside à proprement parler toute l'évolution de l'institution, et le *referendum* n'est au fond que l'adaptation de la *Landsgemeinde* aux grandes agglomérations d'hommes qui participent à la vie politique moderne.

*
* *

Il n'existe pas de statistique complète des votations

cantonales, mais je suis en mesure de donner des renseignements précis pour certains cantons et pour d'assez longues périodes de leur histoire politique. Je ne parlerai que des institutions de Zurich, Berne, Saint Gall et Genève : ces quatre cantons suffiront à fournir des variantes législatives intéressantes et des résultats de votations significatifs.

Le canton de Zurich, avec ses 431.000 habitants, a une physionomie très unitaire : ses différentes parties sont unies entre elles par une histoire plusieurs fois séculaire, et la ville de Zurich avait longtemps dirigé la vie politique des territoires qui forment le canton actuel. La population est industrielle ou agricole, mais l'industrie s'est développée dans le pays tout entier, et la population rurale est en étroites relations avec la population industrielle. Le canton est très peu montagneux, et les communications sont rendues faciles par un réseau très développé de chemins de fer et de services de bateaux. Les écoles sont depuis longtemps très nombreuses. La population indigène est presque exclusivement protestante, et depuis le schisme du XVIe siècle la paix a été rarement troublée par des luttes confessionnelles. Zurich est au nombre des cantons suisses dont la population dépasse en intelligence et en confort les autres cantons.

Berne, le plus grand canton suisse, puisqu'il a 589.000 habitants, est dans une situation moins favorable. Berne a, il est vrai, les avantages d'une longue vie historique ; mais à l'ancienne partie protestante du pays on a joint le Jura catholique, et il forme presque un élément étranger. La population, principalement agricole, est bien d'une race forte et fière, mais elle ne dispose pas d'autant de moyens d'instruction et de communication que Zurich, et, à côté des riches propriétaires fonciers, nous trouvons une sorte de prolétariat agricole.

Saint-Gall, enfin, qui compte 250.000 habitants, est un canton créé en 1803, et c'est là, déjà, un caractère à part dans un pays aussi historique que l'est la Suisse. Il a été bien plutôt l'œuvre d'un homme d'Etat que le produit nécessaire d'une évolution historique. Son créateur, Müller-Friedberg, voulait fonder sur les ruines de la domination des princes-abbés de Saint-Gall un canton suisse, en joignant au pays abbatial la ville protestante de Saint-Gall, plusieurs petites villes catholiques et de nombreux pays, sujets des seigneurs les plus divers. Le sénateur français Démeunier appuya le projet auprès du Premier Consul, et, au moment où il rendait à la République helvétique la forme fédérative, Napoléon consentit cependant à la création de cet Etat artificiel, dont l'unité ne pouvait être assurée que par l'administration. Une grande partie du canton est montagneuse, très éloignée du chef-lieu, et la population, composée de catholiques et de protestants, a été en proie pendant nombre d'années à des luttes confessionnelles.

Zurich et Saint-Gall appartiennent entièrement à la Suisse allemande, et Berne y appartient pour la plus grande partie de son territoire. Genève est au contraire un canton entièrement romand. Il compte actuellement 132.000 habitants. Asile séculaire des réfugiés pour cause politique, champ d'action de Calvin au temps de la Réforme, patrie de Micheli et de Rousseau, théâtre, à l'époque de la Révolution française, de sanglants combats tout-à-fait semblables aux événements de Paris, Genève est demeurée jusqu'à nos jours une communauté à la vie exceptionnellement mouvementée. La population du canton est presque exclusivement urbaine : il ne renferme, en dehors des villes de Genève et de Carouge, que quelques communes rurales. Le corps électoral comprend un grand nombre de Suisses allemands et italiens,

et, à côté d'une majorité de protestants et de libres penseurs, une importante minorité de catholiques romains, qui ont eu pour chef l'évêque (depuis cardinal) Mermillod.

Ces différences ont-elles eu une influence considérable sur le développement des institutions démocratiques dans ces quatre cantons ?

Zurich a beaucoup étendu les droits du peuple. Depuis que ce canton a substitué la démocratie pure au régime representatif, son activité législative a été très vive ; sa situation n'en a pas été diminuée, et il a au contraire réalisé une série de progrès que le régime représentatif ne lui aurait peut-être pas permis. Berne n'a pas étendu aussi loin les droits du peuple, et son activité législative a été moindre. Saint-Gall a institué le *referendum* avant Zurich et Berne, mais avec plus de restrictions. Genève, le premier parmi les cantons possédant alors le régime représentatif, a adopté l'élection des membres du gouvernement par le peuple, et s'est donné depuis une série d'institutions de droit populaire qui sont devenues le ferment de sa vie politique. Comme Zurich, Berne et Saint-Gall ont progressé. Genève est considéré comme un des cantons les plus libres et les plus progressistes. « Notre véritable nationalité, » a dit un de ses hommes d'Etat, James Fazy, « c'est d'être sans cesse en « avant (1) ». Que la législation par le peuple ait arrêté le progrès dans les cantons, c'est donc là une affirmation hasardée, à laquelle on peut opposer celle-ci : la culture politique du peuple a augmenté avec la législation par le peuple.

*
* *

Le *referendum* obligatoire fonctionne dans le can-

(1) Henri Fazy, *Les Constitutions de la ville de Genève*, p. 280.

ton de Zurich depuis 1869. La Constitution, les lois et certains décrets sont soumis de plein droit à la votation populaire, et le Conseil peut facultativement y soumettre tous les autres décrets. Doivent également recevoir la sanction populaire les dépenses extraordinaires dépassant 250.000 francs et les dépenses annuelles dépassant 20.000 francs. Il faut 5.000 signatures pour l'initiative tendant à élaboration, modification ou abrogation d'une loi ou d'un décret qui n'est pas de la compétence exclusive du Conseil cantonal. L'initiative peut même être exercée par un seul citoyen, pourvu qu'elle soit appuyée par un tiers des membres du Conseil cantonal quand elle vient en discussion devant ce Conseil.

De 1869 à 1896 il y a eu 7 votations sur des lois constitutionnelles, 137 sur des lois ou des décrets et 2 sur des concordats.

L'équipement militaire a été mis à la charge du canton ; le prix du sel a été diminué ; on a institué une Banque cantonale, à la fois banque commerciale et banque hypothécaire ; les banques existantes ont été soumises à un impôt sur les billets ; on a établi l'impôt progressif sur le capital et sur le revenu de tous les habitants. On a, par contre, rejeté un projet sur l'inventaire administratif en cas de décès : certains ont prétendu qu'il atteindrait surtout la classe moyenne, tandis que les riches pourraient facilement y soustraire leurs valeurs mobilières. On a adopté toute une série de lois favorisant l'agriculture, réformant le système pénal, ordonnant la construction de plusieurs grandes maisons de santé, réglant la contribution du canton aux dépenses des asiles communaux et sa participation à la construction des chemins de fer. Une grande quantité d'autres propositions, émanant du Conseil cantonal et approuvées par le *referendum,* concernent l'administration de la justice, la

police, l'enseignement et d'autres questions d'administration publique.

L'année 1872 fut marquée par le rejet d'une loi sur l'enseignement qui réformait toute l'administration scolaire. On y demandait entre autres choses l'extension de l'instruction obligatoire donnée aux adolescents, la suppression du séminaire pour les instituteurs et son remplacement par l'enseignement universitaire, et aussi une augmentation du traitement des instituteurs. On avait voulu aller trop vite : quelques-unes de ces innovations n'étaient pas nécessaires, et plusieurs n'étaient pas mûres. La loi fut repoussée à une grande majorité. Mais si l'on a de prime abord envisagé ce résultat comme un effet de l'esprit de routine qui règnerait dans la démocratie des campagnes, la suite démontra bientôt que la plupart de ces votes négatifs n'avaient pas eu pour but de léser les intérêts intellectuels, car le peuple vota dans la suite, entre autres mesures du même ordre, l'augmentation du traitement des instituteurs et la fondation d'une école professionnelle.

Le chancelier d'Etat Stüssi, dans son étude critique des projets de lois de Zurich de 1869 à 1886 (1), juge cette période de la manière suivante : « Les projets de « loi qui réalisaient des innovations avantageuses « au pays ont été adoptés, quelques sacrifices qu'ils « aient demandés, et aucune proposition qui visait à « défendre des intérêts matériels ou moraux n'a été « repoussée définitivement. Dans les cas qui sembleraient infirmer cette manière de voir, le *referendum* « a eu simplement un caractère conservateur en s'opposant à une marche trop rapide qui ne pouvait « convenir à la masse, mais les projets de loi ont été

(1) *Referendum und Initiative im Kanton Zürich.*

« presque tous successivement adoptés à mesure que « le peuple devenait plus éclairé ».

On a également adopté un projet de loi sur la protection des ouvrières employées dans les magasins et dans certaines industries domestiques. La loi fixe à dix heures la durée de la journée de travail et réalise nombre d'autres mesures de protection La situation politique paraissait peu favorable au projet, car il émanait d'un Conseil cantonal dont les tendances démocratiques étaient vivement combattues par le parti conservateur libéral. Mais le sentiment humanitaire triompha de toutes les résistances, et le projet fut voté à la forte majorité de 45.309 voix contre 12.531.

Le *referendum* a reçu en 1899 une sage limitation : le peuple a renoncé à exercer lui-même et a délégué aux autorités électives le droit de fixer les appointements des membres et des employés du gouvernement (1).

Quant à l'initiative, on est obligé de convenir qu'elle n'a pas toujours été bien dirigée. Elle a souvent posé des questions dont la solution n'était pas urgente, ou présenté des projets qui n'étaient pas assez soigneusement élaborés pour résister à une critique approfondie. A côté de mesures appropriées à l'esprit du temps elle a apporté plus d'une proposition rétrograde. Mais l'institution a toujours l'avantage d'offrir une soupape de sûreté qui permet à la passion politique de se donner du jour. En 1877, par exemple, on proposait par voie d'initiative le monopole de l'émission des billets de banque en faveur de la Banque cantonale, pour mettre fin aux émissions

(1) Projet de loi du 26 février 1899. — Communication de la chancellerie de l'Etat de Zurich.

déréglées des banques privées et pour assurer à l'Etat les bénéfices de l'émission. Le projet fut voté par 25.151 voix contre 16.613, mais la loi fut annulée par les autorités fédérales comme violant le principe de la liberté du commerce. Cette mesure eut pour effet de transformer la question, d'abord purement cantonale, en une question de politique fédérale.

Une autre proposition émanée de l'initiative populaire mérite l'attention, moins pour elle-même d'ailleurs qu'en raison du contre-projet que le Conseil cantonal y opposa. L'initiative demandait l'interdiction absolue de la vivisection : « la vivisection ne « peut être employée ni pour des recherches de per- « fectionnement scientifique ni dans l'enseignement « académique. » Le Conseil cantonal proposa des mesures contre les mauvais traitements envers les animaux, tout en respectant la liberté de la science. L'article principal de son contre-projet était ainsi conçu : « La vivisection ne peut être employée que « pour des observations scientifiques et pour l'ensei- « gnement ; elle ne peut être pratiquée que dans des « écoles de l'Etat, instituts médicaux ou instituts « d'hygiène, par des professeurs spécialistes, ou, sur « leur ordre et sous leur surveillance, par leurs assis- « tants. Les expériences doivent être réduites autant « que possible et rendues aussi peu douloureuses que « possible pour les animaux. Les détails seront déter- « minés par un décret du Conseil d'Etat soumis à « l'approbation du Conseil cantonal. » La proposition émanée de l'initiative populaire fut rejetée par 39.478 voix contre 17.313, et le contre-projet du Conseil cantonal fut adopté par 35.195 voix contre 19.448.

De même une initiative concernant les mœurs et la décence publique a échoué au bénéfice d'un contre-projet du Conseil cantonal, qui reproduisait d'ailleurs

les propositions des initiants sur la fermeture des maisons de tolérance (1).

Le peuple a repoussé tout récemment (17 novembre 1904) une initiative tendant à « autoriser le libre exer-« cice de la médecine sans emploi de remèdes. » On demandait que toute personne pût, sans diplôme médical, traiter des malades, à condition de n'employer aucune substance toxique et de s'abstenir de toute opération chirurgicale. La proposition a été rejetée par 51 486 voix contre 23.020 (2).

*
* *

Le canton de Berne possède le *referendum* constitutionnel obligatoire et l'initiative constitutionnelle ; pour celle-ci on exige 15.000 signatures. De plus, depuis 1869, sont soumis à la votation populaire les lois et les décrets du Grand Conseil entraînant une dépense de plus de 500.000 francs, un emprunt nouveau ou une augmentation d'impôts directs. Depuis 1893 l'initiative en matière de lois ordinaires peut être prise par 12.000 électeurs, soit par simple motion (*Anregung*), soit sous forme d'un projet élaboré par articles.

Sur 100 projets de loi soumis à la votation populaire de 1869 à 1896, 31 ont été repoussés (3). Le peuple bernois a manifesté à plusieurs reprises son opposition à des projets de loi sur les traitements, les pensions et autres matières fiscales ; il a rejeté un projet sur le cadastre, un autre sur la vaccination ; en revanche il a consenti par une série de votes des subventions importantes pour soutenir l'intervention

(1) *Züricher Post*, année 1904, supplément au n° 239.
(2) Publications du Conseil d'Etat (13 octobre) et du Conseil cantonal (27 novembre 1904).
(3) Communiqué par la chancellerie de l'Etat bernois.

de l'Etat dans le domaine des chemins de fer ; il a augmenté les traitements des instituteurs primaires et décidé la construction ou l'agrandissement d'établissements scolaires et d'hôpitaux. Les votations populaires ne sont pas très fréquentées : le vote n'est pas obligatoire, et le peuple bernois ne quitte sa vie tranquille que par exception et aux moments de lutte décisive. Parmi les votations les plus animées je citerai celle de l'année 1874 sur la loi ecclésiastique. C'était après le concile du Vatican : 65.480 citoyens contre 17.133 prirent parti pour les vieux-catholiques et restreignirent la liberté religieuse des catholiques romains, qui ne fut complètement restaurée que par la Constitution de 1893.

En 1896 les votations populaires bernoises attirèrent l'attention publique. Plusieurs projets de loi furent repoussés, et l'on prétendit que le peuple bernois était possédé d'une manie de rejet dont il ne se débarrasserait pas de sitôt. On avait été particulièrement frappé du fait que même une augmentation notable du crédit pour l'élevage des chevaux et des bestiaux avait été rejetée en *referendum*. Mais la chose fut bientôt éclaircie. Ce qui avait particulièrement donné prise au mécontentement, c'était le mode de répartition des primes : les petits producteurs se croyaient lésés ; un comité d'initiative prépara un autre projet, et celui-ci, soumis au vote par le Grand Conseil, obtint l'approbation du peuple. Plus significatif encore fut l'essai de révision de la Constitution portant sur le mode d'élection du Grand Conseil, du Conseil d'Etat du canton et des députés au Conseil des Etats de la Confédération. L'initiative demandait que le Grand Conseil fût élu d'après le système proportionnel, le Conseil d'Etat, lui aussi, d'après le système proportionnel, par le peuple lui-même, et non plus par le Grand Conseil, et que les deux députés au Conseil des

Etats fussent élus de même par le peuple et non plus par le Grand Conseil. Le parti populaire conservateur, les catholiques romains, les démocrates socialistes et une partie des radicaux avaient appuyé cette triple initiative, tandis que le parti radical au pouvoir la repoussait. La votation assura la victoire à ce dernier, à une faible majorité il est vrai : 32.118 contre 29 093 repoussèrent l'élection proportionnelle du Grand Conseil, 32.787 contre 27.903 l'élection proportionnelle et populaire du Conseil d'Etat et 32.192 contre 28.197 l'élection populaire des députés au Conseil des Etats. L'opposition avait, comme on dit, *trop chargé la voiture*, mais le système en vigueur n'en a pas moins été ébranlé, et il se formera probablement, sous l'action du temps, une majorité en faveur tout au moins de l'élection du Conseil d'Etat par le peuple et de l'élection du Grand Conseil d'après le système proportionnel.

*
* *

Le canton de Saint-Gall s'est donné en 1831, sous le nom de *veto*, un *referendum* facultatif qui permettait aux citoyens de s'opposer à une loi et de demander une votation populaire. Mais la mise en action était trop compliquée ; elle fut perfectionnée plus tard. A chaque changement de sa Constitution, Saint-Gall a augmenté les droits du peuple, sans arriver cependant au *referendum* législatif obligatoire. D'après sa dernière Constitution (1890), les lois et les décrets qui ont une portée générale et qui n'ont pas un caractère d'urgence sont soumis à la votation populaire lorsque 4.000 citoyens le demandent dans les trente jours ou lorsqu'un tiers des membres du Grand Conseil le requiert. Pour que l'initiative soit recevable, il faut également 4.000 signatures. Le Grand Conseil

peut proposer le rejet de l'initiative ou lui opposer un contre-projet.

D'après le relevé statistique du chancelier de Saint-Gall, M. Othmar Mueller, il y a eu de 1831 à 1894 336 projets de loi, dont 20 ont été soumis au vote populaire, qui en a adopté 2 et repoussé 18, et de 1891 à 1902 48 projets élaborés par le Grand Conseil, dont 9 ont été soumis au *referendum*, qui en a adopté 1 et repoussé 8 ; dans cette dernière période il a été adopté une proposition émanée de l'initiative populaire (1). Comparé au nombre total des lois édictées, le nombre des projets repoussés paraît relativement faible, mais c'est un fait caractéristique que presque tous les projets déférés à la votation populaire ont échoué finalement. D'aucuns en ont conclu que le *referendum* obligatoire serait préférable au *referendum* facultatif comme occasionnant une moindre agitation.

Plusieurs des projets repoussés étaient des projets financiers : le canton était constamment occupé à remanier ses impôts, tant pour faire face au surcroît de dépenses provenant des besoins de l'instruction publique et des travaux gigantesques de la correction du Rhin que pour réformer un système d'impositions qui prêtait à de nombreuses critiques. On a finalement réussi à élaborer une meilleure loi sur les impôts, contre laquelle le *referendum* n'a pas été mis en œuvre. Deux lois adoptées en *referendum* datent de la même époque que la loi ecclésiastique bernoise dont j'ai parlé précédemment : la première tendait à soustraire les cimetières à l'influence confessionnelle, et la seconde, une véritable loi d'exception, édictait des peines contre les ecclésiastiques qui auraient tenté de troubler la paix religieuse. Elles furent adoptées

(1) *Zusammenstellung der Ergebnisse der Volksabstimmungen im Kanton St. Gallen* 1831-1894. — Statistique du canton de Saint-Gall, 22e livraison : *Die Volksabstimmungen im Kanton St. Gallen* 1891-1902.

de même par le peuple et non plus
toutes deux à u... il. Le parti populaire conserva-
14.414 et 20.440 c... romains, les démocrates socia-
Plusieurs des votati... radicaux avaient appuyé
de la Constitution de 1... is que le parti radical
ments très divers. Un proje... votation assura la vic-
rements et l'incinération fut ... ajorité il est vrai :
contre 17.111 ; le Conseil d'Etat ... lection propor-
moins autorisé plus tard, de son pr... ontre 27.903
et sans intervention de l'initiative, ... du Conseil
d'un four crématoire. Le peuple a rep... ulaire des
reprises, à une majorité faible et décroissa... n avait,
22.143 voix contre 19.875. puis 24 919 cont... ystème
un projet sur initiative tendant à établir la ... for-
tation proportionnelle dans les élections. Il a r... une
par 17.545 voix contre 16.314 un projet sur ... du
rance obligatoire du bétail : ce vote est d'autan... d
caractéristique que le canton assurait une forte
tribution à l'assurance ; le faible écart des suffr...
permet d'ailleurs d'espérer que Saint-Gall accepte
prochainement cette innovation, comme l'ont déjà f...
plusieurs autres cantons suisses.

La population de Saint-Gall a montré plus d'entente pour la révision totale de la Constitution que pour le vote de certaines lois. Déjà la Constitution de 1831 témoignait d'un rapprochement entre les divers partis. La Constitution de 1861 a été adoptée par 21.191 voix contre 984, et la Constitution de 1890 par 28.083 contre 6.440. Par une singulière bonne fortune, les partis saint-gallois font la paix tous les trente ans : ils oublient alors leurs luttes confessionnelles pour élargir le cercle des libertés publiques et vouer leur activité à la bonne administration du pays.

*
* *

Dans le canton de Genève il y a eu 43 *votations*

à 1901, soit en moyenne une par
réquemment porté sur des change-
ditions à la Constitution de 1847, qui
vigueur.
stitutionnelle de 1873 sur le culte catho-
une conséquence du *Kulturkampf* : sur
lecteurs, 9.081 ont voté pour, 151 contre ;
up d'adversaires de la loi se sont abstenus. Le
ge populaire a approuvé l'établissement du
endum facultatif (1879) et du droit d'initiative
1), l'application du système proportionnel à l'élec-
du Grand Conseil (1892), l'institution du *referen-*
m communal (1895), l'élection des députés au Con-
il des Etats par le peuple (1901), l'élection des juges
ar le peuple (1904). La création des tribunaux de
rudhommes a été adoptée par 5.557 voix contre 4.711.
Un projet sur initiative tendant à réprimer le proxénétisme (suppression des maisons de tolérance) a été repoussé par 8.561 voix contre 4.067. Le *referendum* s'est prononcé souvent sur des questions de droit électoral et plusieurs fois sur des questions concernant les cultes, l'assistance publique et les chemins de fer.

IV

C'est en l'an 1802 que fonctionna pour la première fois dans la Confédération le *referendum* constitutionnel, d'ailleurs sans que la Constitution du 20 mai, une fois déclarée acceptée par le peuple, ait pu réussir

(1) D'après des renseignements fournis par la chancellerie de l'Etat de Genève et la *Sammlung der Bundes- und Kantonsverfassungen*, Berne, Stämpfli, 1891 (avec neuf suppléments pour les années 1892 à 1903).

à se maintenir. 72.453 citoyens avaient répondu *oui*, 92.423 *non*, et, conformément aux idées du temps sur le droit public, on compta comme suffrages affirmatifs les 167.172 abstentions (1).

Le projet de Constitution de 1833 fut repoussé par les cantons, en votation populaire dans les uns, par l'intermédiaire des Conseils dans les autres (2).

La Constitution fédérale de 1848 fut au contraire acceptée par la majorité du peuple (145.584 *oui* contre 54.320 *non*) et par la majorité des Etats (quinze cantons et demi contre six et demi) (3).

Vers 1864 commence un mouvement révisionniste dont le résultat fut la Constitution de 1874. On sait que, contrairement à l'avis de ceux qui voulaient une révision totale, l'Assemblée fédérale se borna en 1866 à modifier divers articles de la Constitution et à soumettre à la votation populaire neuf chefs de révision, dont un seul fut accepté par la majorité du peuple et par la majorité des Etats (4).

L'année 1872 vit éclore un projet de révision de la Constitution fédérale. Mais ce projet fut, lui aussi, repoussé, par 261.072 citoyens contre 255.609 et par treize cantons contre neuf. On n'avait pas su y maintenir l'équilibre entre les conceptions centralistes et les conceptions fédéralistes. Il n'en fut pas de même du projet voté le 19 avril 1874 : c'est la Constitution encore aujourd'hui en vigueur, sauf modification de quelques-uns de ses articles. Elle fut acceptée par 340.199 citoyens contre 198.013 et par quatorze cantons et demi contre sept et demi. Cette majorité imposante lui a donné plus de considération et plus de

(1) V. plus haut, p. 107-109.
(2) V. plus haut, p. 159-161.
(3) Sur les détails du vote, v. plus haut, p. 198 et 199.
(4) V. plus haut, p. 242 et 243.

durée que n'en ont généralement obtenu les Constitutions mises en vigueur contre la volonté du peuple.

Les Constitutions de 1848 et de 1874, approuvées par le peuple suisse lui-même, sont en effet les seules qui soient devenues populaires, qui aient amené de longues périodes de paix et qui pendant plus de quarante ans de progrès continu n'aient été suivies d'aucune réaction. Les Constitutions précédentes, Constitution de la République helvétique, Acte de médiation, Pacte fédéral, établies sous l'influence du Directoire, de Napoléon et du Congrès de Vienne, et pour ainsi dire *octroyées* par eux, ne méritent pas les mêmes éloges. Les deux premières, malgré leurs nombreux avantages, ne purent pas se maintenir, parce qu'elles n'émanaient pas de l'esprit du peuple, et la troisième, œuvre des aristocrates, contenait des germes de troubles prolongés, de désordres fréquents, de guerre civile, menaces de ruine dès sa naissance, et causes de son effondrement final.

De 1848 à 1903 (1) l'Assemblée fédérale a soumis à la votation populaire 29 projets constitutionnels, dont 14 ont été adoptés et 15 repoussés. 6 projets tendant à la révision partielle de la Constitution ont été introduits par voie d'initiative depuis 1891, date à laquelle, comme nous le verrons plus loin, le droit d'initiative à fins de révision partielle a été définitivement reconnu; un seul de ces projets a été adopté. Depuis la mise en vigueur de la Constitution de 1874, établissant le *referendum* facultatif sur les lois fédérales, les décrets et les arrêtés fédéraux, jusqu'au mois de juillet 1904, il a été rendu 237 actes de cette catégorie : le *referendum* n'a été exercé que sur 28, dont 9 ont été approuvés et 19 repoussés. Pendant ces trente années, le

(1) Il n'y a pas eu de votation populaire dans la Confédération en 1904.

peuple suisse a exercé son droit souverain à trente-six reprises, en y comprenant la votation sur la Constitution de 1874 (1).

Est-ce trop ? est-ce trop peu ?

Je veux bien concéder que quelques-unes des propositions des Conseils qui ont été rejetées par le peuple auraient mérité un autre traitement ; mais il me sera permis d'ajouter que d'autres, qui n'ont point été déférées à la votation populaire, auraient mérité le rejet.

Le peuple a d'ailleurs plus d'une fois accepté, alors qu'il revenait une seconde ou une troisième fois en votation, un projet qu'il avait précédemment repoussé. Et parmi les lois qui n'ont été l'objet d'aucune opposition sérieuse, et qui par conséquent n'ont pas été soumises à la votation populaire, figurent nombre de lois des plus importantes : organisation du service de la justice fédérale, organisation militaire, lois sur les transports par les chemins de fer, sur la responsabilité des entreprises de chemins de fer et de bateaux à vapeur, sur la responsabilité des patrons et chefs d'industrie, sur les taxes postales, sur les taxes télégraphiques, la première loi sur la comptabilité des chemins de fer, la loi sur les caisses de secours des chemins de fer, la loi sur la durée du travail dans les entreprises de transports, puis le Code fédéral des obligations, la loi sur la capacité civile, les lois sur la police des eaux et forêts en montagne, sur le développement de l'agriculture, sur l'enseignement professionnel, sur le droit de propriété littéraire et artistique, sur les subventions aux écoles primaires (2).

(1) Le scrutin a lieu le dimanche, et peut porter le même jour sur plusieurs projets différents.

(2) Les résultats des votations fédérales sont publiés dans la *Feuille fédérale*. On en trouve un relevé d'ensemble officiel dans chacune des

*
* *

Le 23 mai 1875, le peuple suisse avait à voter en même temps sur un projet portant règlementation nouvelle de l'électorat politique et sur la loi du mariage civil, ou, suivant son nom officiel, sur la « loi « fédérale concernant l'état civil, la tenue des registres qui s'y rapportent et le mariage. » Le *referendum* fut requis respectivement par 108.674 et par 106.560 citoyens. La loi électorale fut repoussée par 207.263 voix contre 202.583, et la loi du mariage civil acceptée par 213.199 voix contre 205.069. Il convient d'ajouter ici que la loi électorale revint une seconde fois en votation le 21 octobre 1877 ; mais le second projet échoua comme le premier, et cette fois à la majorité de 213.230 voix contre 131.557.

Encore aujourd'hui il est très diffile de donner au droit de vote une règlementation uniforme dans toute la Suisse : aussi ne faut-il point s'étonner de l'échec répété d'une semblable tentative. Les mœurs électorales diffèrent beaucoup d'un canton à l'autre, et beaucoup tiennent un régime qui s'appuie sur une longue habitude pour le meilleur qui soit au monde. La principale divergence a trait aux effets de la faillite sur la capacité électorale. Les citoyens, et surtout les chefs de parti, différaient encore d'avis au sujet de l'opportunité du vote obligatoire et de son influence sur la force respective des partis.

Sans doute l'amélioration du droit électoral par une loi nouvelle eût été désirable ; mais, en dépit de tou-

années de l'*Annuaire statistique de la Suisse*, sous la rubrique *Statistique politique*, et dans la *Referendums-und Abstimmungstafel*, dont la dernière édition porte la date du 26 octobre 1903. Otto Zoller a publié sous le titre *Uebersicht der sämmtlichen schweizerischen Volksabstimmungen* un relevé des votations fédérales qui va jusqu'au mois de septembre 1903 (édition de la *Basler Zeitung*).

tes ses imperfections, on peut dire que le droit de vote du citoyen suisse, par son extension et par son mode d'exercice, surpasse celui des citoyens de tous les autres pays. Les Conseils eux-mêmes n'avaient pas su dans leurs projets s'affranchir de certaines vues étroites ; ils avaient peut-être eu trop peur des solutions radicales. Mais dans l'intervalle l'unification du droit en matière de faillites apporta déjà plus d'uniformité dans le droit électoral.

C'était un fait significatif — et réellement plus significatif que le rejet de la loi électorale — que l'acceptation de la loi sur l'état civil. Cette loi a rendu le mariage civil obligatoire dans tous les cantons, dont les législations étaient sur ce point très divergentes et en partie très arriérées ; elle a levé les empêchements au mariage fondés sur des motifs de police ou sur des raisons d'ordre économique (1), et elle a autorisé le divorce sur tout le territoire de la Confédération. Il n'y eut pas moins de 106.560 citoyens pour demander le *referendum* sur le projet, et la lutte fut des plus ardentes : le pape Pie IX intervint lui-même par une encyclique. Certes, l'écart entre la majorité et la minorité est faible, 8.000 voix seulement en chiffres ronds. Mais cet évènement montre précisément quelle stabilité le *referendum* peut donner à une loi. Une fois acceptée, et même à une faible majorité, il est difficile de l'ébranler. On a dit toute espèce de mal de la loi sur l'état civil ; mais un examen équitable montre que ses torts ne sont que des fautes dans l'application : le mariage religieux n'a nullement été empêché par suite de l'obligation du mariage civil, le

(1) Certaines législations cantonales n'autorisaient le mariage que si les futurs conjoints justifiaient de moyens d'existence suffisants pour garantir que leur famille ne tomberait pas à la charge de l'assistance publique.

nombre des enfants naturels a notablement diminué par suite des plus grandes facilités donnés au mariage, et la loi n'est plus considérée aujourd'hui, même par beaucoup de ses anciens adversaires, comme un danger pour les mœurs, mais au contraire comme un des remparts de la liberté individuelle. Les conflits entre l'Eglise et l'Etat à l'occasion du mariage ont disparu, et la plupart des citoyens, ainsi que beaucoup d'ecclésiastiques, y trouvent un notable avantage. La loi aura bientôt trente années d'existence, et personne ne l'a encore sérieusement remise en question.

*
* *

Il y a une certaine connexité entre plusieurs projets de loi et de modifications constitutionnelles qui ont été soumis au *referendum* à différentes époques et qui se rapportent tous à la matière des billets de banque.

Une loi sur les billets de banque a été repoussée par le peuple, le 23 avril 1876, à la majorité de 193.253 voix contre 120.068. Une partie de ses adversaires regardaient la règlementation de l'émission des billets de banque par la législation fédérale comme une atteinte à la liberté des banques ou comme un empiètement sur les droits des cantons ; les partisans de mesures plus sévères sur la circulation des billets de banque ou de l'attribution à la Confédération du monopole de l'émission considéraient la loi comme insuffisante.

Pendant les années 1879 et 1880, les partisans du monopole recueillirent plus de 52.000 signatures pour demander la révision de la Constitution fédérale afin de confier l'émission des billets de banque à la Confédération. Ils voulaient le monopole et l'institution d'une Banque d'Etat fédérale. Mais comme ils demandaient que le peuple se prononçât seulement sur la

modification d'un article de la Constitution, — celui qui disposait que la Confédération ne pourrait établir aucune espèce de monopole pour l'émission des billets de banque, — l'Assemblée fédérale prétendit que le droit de révision partielle de la Constitution n'appartenait pas au peuple, mais à elle seule, et qu'on ne pouvait demander au moyen de 50.000 signatures que la révision totale. Ce fut en vain que les *initiants* invoquèrent les procès-verbaux de la Diète constituante de 1847 et les ouvrages qui font autorité en matière de droit public. L'Assemblée fédérale consulta le peuple et les Etats sur la question de savoir s'ils entendaient soumettre la Constitution *tout entière* à la révision, et cette question fut tranchée le 31 octobre 1880 dans le sens de la négative par 260.126 citoyens contre 121.099 et par dix-sept cantons et demi contre quatre et demi. On craignait que la révision totale ne fût l'occasion d'attaques contre plusieurs articles de la Constitution et ne donnât lieu à de violentes luttes de parti, et le Parlement voulut mettre à profit ces appréhensions. Il espérait, en posant la question de la révision totale, obtenir plus aisément une décision négative et arrêter ainsi le mouvement, qu'il qualifiait de *démocratique et social*.

Après la défaite des partisans du monopole, un second projet de loi sur les billets de banque devait venir calmer l'opinion publique, car le mouvement d'initiative n'avait rendu que trop manifestes pour tout le monde les imperfections et les dangers du régime en vigueur. Si ce projet reçut force de loi, cela tient en partie à ce que les partisans du monopole ne voulurent pas entreprendre une campagne de *referendum* qui n'eût pas pu leur donner le monopole, puisque cela n'était possible que par une révision totale de la Constitution. Ce n'est que dans la suite des temps que leurs prévisions relatives à l'in-

suffisance et aux mauvais effets de la loi se sont complètement réalisées.

L'Assemblée fédérale se prononça finalement et pour le monopole des billets de banque et pour l'initiative populaire tendant à la révision partielle. Elle élabora deux projets, dont l'un vint en votation le 5 juillet, et l'autre le 18 octobre 1891 : le premier, relatif à l'initiative, fut accepté par 183.029 citoyens contre 120.599 et 18 Etats contre 4 ; le second, relatif au monopole des billets de banque, fut accepté par 231.578 citoyens contre 158 615 et 14 Etats contre 8.

Les deux revendications présentées en même temps par la démocratie ont donc ainsi, après revirement tardif des partis parlementaires, reçu presque simultanément satisfaction.

*
* *

L'une des votations les plus importantes est celle qui eut lieu le 21 octobre 1877, à la demande de 54.844 citoyens, sur la loi relative aux manufactures. Elle avait été précédée d'une violente agitation. Un certain nombre d'ouvriers, subissant la pression du capital et ne saisissant pas encore l'importance d'une règlementation légale des conditions du travail dans les manufactures, avaient pris position contre le projet. Cependant, grâce au zèle des ouvriers organisés en associations, secondés par nombre de démocrates et de radicaux ainsi que par des libéraux isolés, et, dans plusieurs cantons, par les conservateurs catholiques, le projet obtint la majorité de 181.204 voix contre 170.857, et ici encore, comme à propos de la loi sur le mariage civil, on a pu voir combien il est difficile d'attaquer par la suite une loi qui a été approuvée par le peuple. On n'a dirigé que de timides tentatives contre la loi sur les manufactures. Bien

qu'outre une série d'autres dispositions protectrices des ouvriers elle ait fixé à onze heures la durée normale de la journée de travail, ce qui rencontra au début une vive opposition, elle s'est maintenue, elle a fait ses preuves, et on en demande aujourd'hui le développement, et non l'abrogation.

Cette loi a eu également une grande importance pour les autres pays du continent : c'est elle qui a provoqué le mouvement en faveur d'une règlementation internationale des conditions du travail ; en Suisse, elle a ouvert la voie à plusieurs autres lois relatives à la protection des travailleurs.

*
* *

Plusieurs autres votations n'exigeront pas d'aussi longs développements.

La loi sur la taxe militaire vint deux fois en votation, le 9 juillet 1876 et le 21 octobre 1877. Beaucoup de citoyens n'en admettaient pas le principe, à savoir que quiconque ne fait pas de service militaire doit payer une taxe de remplacement spéciale, et n'approuvaient pas la manière dont le projet fixait l'assiette de cette taxe. Le premier projet fut repoussé par 184.894 voix contre 156.157, le second par 181.383 voix contre 170.223. Un troisième projet a été tacitement approuvé, le peuple n'ayant point exercé le *referendum*.

Deux projets également ont été successivement soumis à la votation populaire sur la matière des patentes ou brevets d'invention : il s'agissait ici de modifier la Constitution, et par conséquent le vote des cantons était exigé. Le premier projet fut repoussé le 30 juillet 1882 par 156.658 citoyens contre 141.616 et par quatorze cantons et demi contre sept et demi ; le second fut accepté le 10 juillet 1887 par 203.506 citoyens

contre 57.862 et par vingt cantons et demi contre un et demi. Le second projet donnait satisfaction aux industries qui, se croyant lésées par le premier, avaient combattu l'institution des brevets d'invention.

La loi portant subvention aux voies ferrées alpines fut mise en votation le 19 janvier 1879 et acceptée par 278.731 voix contre 115.571. Elle assura la continuation des travaux du Saint-Gothard; les Conseils avaient spécifié qu'une subvention égale serait accordée à la construction d'une ligne dans l'Est et d'une ligne dans l'Ouest des Alpes : sans cela le peuple n'eût probablement pas accepté la loi. Le *referendum* assura par avance à la Suisse orientale et à la Suisse occidentale l'égalité de traitement avec la Suisse centrale.

Le peuple a rejeté, le 30 juillet 1882, à la majorité imposante de 254.340 voix contre 68.027, une loi sur les épidémies : la vaccination était obligatoire dans la plupart des cantons, mais non dans tous, et les vaccinations, particulièrement les vaccinations militaires, n'étaient pas très habilement pratiquées ; la loi proposée instituait sans nécessité la vaccination obligatoire dans toute la Confédération, sans prescrire l'emploi de la vaccine animale. Le rejet, bien loin de produire un recul de la civilisation, eut un bon effet : là où la vaccination n'est pas obligatoire, les cantons l'ont rendue depuis plus facile, et ont écarté le danger de la contagion en généralisant l'emploi de la vaccine animale.

Une loi uniforme remplaçant les lois cantonales sur la faillite a été acceptée le 17 novembre 1889 par 244.317 voix contre 217.921.

Une révision partielle de la Constitution tendant à autoriser la Confédération à établir par voie législative l'assurance contre les accidents et la maladie a été adoptée par 283.228 citoyens contre 92.200 et par vingt cantons et demi contre un et demi (26 octobre 1890).

Un tarif douanier a été accepté par 220.004 voix contre 158.934 (18 octobre 1891). La majorité se compose de protectionnistes purs et de protectionnistes modérés ou partisans de tarifs compensateurs ; la minorité, des libre-échangistes et de ceux des protectionnistes modérés qui voyaient dans le tarif en vigueur une arme suffisante contre la politique protectionniste des Etats voisins.

*
* *

Les projets soumis au *referendum* qui viennent d'être cités firent peu parler d'eux après le résultat de la votation. L'opinion publique s'accommoda rapidement de l'acceptation ou du rejet. Les avis sont au contraire restés partagés sur le mérite de plusieurs autres votations.

Je citerai en premier lieu la révision constitutionnelle partielle du 18 mai 1879, qui leva l'interdiction de la peine de mort contenue dans la Constitution fédérale de 1874. Un crime atroce avait indigné la population : on réclamait à grands cris l'échafaud. Des pétitions furent adressées à l'Assemblée fédérale. L'Assemblée proposa au peuple et aux cantons la révision partielle de la Constitution : par suite d'une inquiétude exagérée, elle avait craint qu'un autre procédé ne provoquât contre l'œuvre constitutionnel de l'année 1874 une agitation qui eût pu faire tomber ce compromis entre les partis. Le résultat de la votation montra bientôt que le peuple aurait maintenu la disposition si humaine de la Constitution de 1874 si ses représentants parlementaires n'avaient pas eux-mêmes perdu courage. L'abrogation de l'article portant interdiction de la peine de mort ne passa qu'à moins de 20.000 voix de majorité. 200.485 citoyens et quatorze cantons votèrent *oui*, 181.588 citoyens et huit cantons

votèrent *non*. Au reste, ce résultat ne signifiait nullement que la peine de mort serait rétablie dans les cantons : tout canton qui voulait la rétablir devait d'abord modifier sa Constitution, et la majorité des cantons s'en est abstenue. Si l'on considère en outre que beaucoup d'autres Etats ont la peine de mort et ne cherchent nullement à l'abolir, on trouvera honorable pour la Suisse que plus de 180.000 de ses nationaux se soient prononcés contre elle et que la minorité des cantons seulement l'ait rétablie. En tout cas ce n'est pas au *referendum* seul qu'il faut reprocher le résultat de la votation : le peuple ne fit qu'approuver une proposition du Parlement.

Il ne serait pas non plus équitable de tirer du rejet de la loi tendant à l'exécution de l'article de la Constitution relatif aux écoles une conclusion défavorable aux effets du *referendum*. Cette loi ne disait pas clairement comment l'article de la Constitution serait exécuté ; l'institution d'un *secrétaire scolaire (Schulsekretär)* de la Confédération, prévue par la loi, était considérée comme une mesure purement bureaucratique, et au surplus la population se méfiait des intentions des instigateurs de la loi, qui étaient des anticléricaux professionnels (*Kulturkämpfer*). On ne voulait pas « faire un saut dans les ténèbres ». Mais seul le mécontentement excité par le projet chez un grand nombre de libéraux peut en expliquer l'échec, survenu le 26 novembre 1882, « jour de saint Conrad », suivant la pompeuse appellation dont les conservateurs prirent l'habitude, comme si leur victoire pouvait se comparer aux batailles que les anciens Confédérés avaient coutume de désigner par le nom du saint dont la fête tombait le jour où ils avaient été vainqueurs. La demande de votation était revêtue de 180.995 signatures ; 172.010 citoyens votèrent *oui* et 318.139 *non*.

Peu de temps après, le 11 mai 1884, quatre projets vinrent en votation et furent tous rejetés. L'esprit populaire a donné à ce *referendum* unique sur quatre projets le sobriquet de *chameau à quatre bosses*. Le *referendum* avait été demandé sur les quatre projets à la fois par 93.046 signatures, et cette circonstance suffit à montrer, étant donné la diversité des objets des quatre lois et arrêtés fédéraux, que leurs adversaires voulaient moins les combattre chacun que leur opposer une manœuvre obstructive. Ils reprochaient au parti dominant de n'avoir pas su tirer du rejet de la loi sur le secrétaire scolaire la leçon qu'il comportait, de gouverner avec exclusivisme et de ne tenir aucun compte du droit des minorités. Le premier projet tendait à modifier l'organisation du département de la justice, et notamment à instituer un « secrétaire dans le département de la justice du Conseil fédéral »; le second, à abaisser le tarif des patentes des voyageurs de commerce ; le troisième, à compléter le droit criminel fédéral en autorisant le Conseil fédéral à enlever dans certains cas (outre les cas déjà admis par la législation en vigueur) la connaissance des procès politiques aux tribunaux cantonaux et à la donner au Tribunal fédéral ; le troisième, à élever de 10.000 francs le crédit affecté à la légation de Washington. La nécessité d'augmenter le personnel du département de la justice était hors de doute ; mais par contre on pouvait contester la justesse des vues de l'Assemblée fédérale dans la nouvelle réglementation des patentes des voyageurs de commerce, et beaucoup de citoyens mettaient en doute l'utilité de la légation de Washington, dont la création était récente. Au reste la lutte porta principalement sur le troisième projet, que l'on appelait l'*article Stabio*. Si l'Assemblée demande que le droit criminel fédéral soit complété, disait-on, c'est pour prévenir le retour

d'événements analogues à l'affaire de Stabio dans le canton du Tessin (le second ou *grand* procès de Stabio) et pour substituer les juges de la Confédération, plus impartiaux, aux juges cantonaux. dont l'impartialité est moins certaine. En fait il s'agissait d'une rixe survenue entre libéraux et conservateurs à l'occasion d'une fête de tir dans le village de Stabio : cette rixe avait dégénéré en fusillade, et plusieurs personnes y avaient perdu la vie. Alléguer cet exemple était un procédé peu propre à gagner au projet le parti conservateur : c'était blâmer implicitement l'ancien gouvernement conservateur du Tessin, et le procédé était peu heureux, car le procès s'était terminé par l'acquittement de tous les accusés, lesquels, à l'exception d'un seul, étaient des libéraux. En dehors du parti conservateur, on combattit dans la suite la disposition du projet portant que le Conseil fédéral, et non le Tribunal fédéral, une autorité politique, et non une autorité judiciaire, statuerait sur la question de compétence.

Les résultats de la votation furent les suivants : secrétaire dans le département de la justice, 149.729 *oui*, 214.916 *non* ; patentes, 174.195 *oui*, 189.550 *non* ; droit criminel fédéral, 159.068 *oui*, 202.773 *non* ; crédit pour la légation de Washington, 137.824 *oui*, 219.728 *non*.

On ne peut pas dire que ces résultats aient porté dommage au pays. Peut-être même, bien que comme citoyen suisse j'ai répondu *oui* sur plusieurs des questions posées, pourrais-je exprimer l'avis que nous avons retiré quelque profit de l'échec final. Pour le département de la justice et la légation de Washington on trouva d'autres solutions. Et le résultat de la votation amena à maturité l'opinion suivant laquelle le mode de recrutement et les appointements des fonctionnaires doivent être réglés par des lois orga-

niques, et non par des décisions d'espèce. La question des patentes a été depuis résolue législativement sans que le peuple ait fait opposition, et il est à présumer que l'*article Stabio* lui-même, présenté dans une rédaction plus satisfaisante, maintenant que le souvenir de son origine est effacé, ne serait pas attaqué ou passerait en votation populaire.

Une revue de la Suisse romande laissa échapper après ce quadruple *non* l'exclamation suivante . « Jamais la Suisse n'a été témoin d'une aussi extraor- « dinaire votation ! » Véritablement, cette votation a quelque chose d'extraordinaire. Mais il n'y a en elle rien d'inintelligible et rien d'inintelligent. Si dans une monarchie le Parlement peut renverser le ministère à l'occasion d'un chapitre du budget, grand ou petit, pourquoi un peuple républicain ne pourrait-il pas, par le rejet d'une loi, témoigner aux autorités publiques son mécontentement ? Ceux qui blâment le peuple ont deux poids et deux mesures.

Voici un second événement qui rappelle dans une certaine mesure celui que nous venons de relater. La loi sur les pensions, portant allocation de pensions aux fonctionnaires fédéraux, fut rejetée le 15 mars 1891 à l'imposante majorité de 353.977 voix contre 91.851. Elle procédait d'une louable intention, mais elle négligeait d'établir des tarifs de pension détaillés et subordonnait par trop l'allocation des pensions au bon vouloir de l'autorité. Dans un pays qui ne connaît les pensions que dans des limites très restreintes, une loi semblable devait choquer tout d'abord par sa nouveauté, et, comme l'administration fédérale n'est pas populaire, on ne voulait pas lui accorder des faveurs dont les fonctionnaires cantonaux et communaux ne bénéficient point. Il est des couches fort étendues de la population qui sentent instinctivement qu'il faut remanier l'administration de la Con-

fédération, puisque la centralisation législative étend constamment ses pouvoirs et lui en confère de nouveaux. Pour caractériser cette situation fausse, on emploie le mot *bureaucratie*, — et c'est ainsi que l'aversion qu'elle inspire se fit jour dans l'assaut livré à la loi sur les pensions. Une réforme administrative peut seule changer la situation. Elle épargnera à la Confédération des défaites comme l'échec de la loi sur les pensions. Quant à l'allocation de pensions elle-même, on pourra, comme cela a été relevé par les adversaires de la loi, la combiner avec l'assurance d'Etat et la réaliser ainsi pour tous les citoyens, et non pas seulement pour les fonctionnaires fédéraux.

La loi tendant au rachat des chemins de fer du centre de la Suisse (le *Central*) n'a pas non plus été acceptée par le souverain : le *referendum* fut demandé par 91 698 citoyens, et la loi fut repoussée par 289.406 voix contre 130.729 (6 décembre 1891). Le motif déterminant du rejet est le prix trop élevé qu'il aurait fallu payer pour cet achat de gré à gré négocié avec un syndicat de Bourse : la diminution survenue par la suite dans le produit du réseau a prouvé que les prévisions financières liées au projet de rachat ne se seraient pas réalisées ; au reste la question du rachat n'est pas, bien entendu, une question purement commerciale.

Je compléterai cette liste en mentionnant ce qu'on a appelé la *révision de l'alcool* et le monopole de l'alcool. Par *révision de l'alcool* on entend la modification de la Constitution fédérale qui a permis d'établir un impôt sur l'alcool ; cet impôt reçut par la suite la forme du monopole. La révision de la Constitution fut décidée le 25 octobre 1885 par le suffrage populaire (230.250 voix contre 157.463) et la majorité des cantons (15 contre 7), et le peuple suisse approuva la loi d'exécution, le 15 mai 1887, par 267.122 voix

contre 138.496. Ce dernier vote eut lieu au moment où le monopole de l'alcool échouait complètement devant le Parlement de l'empire allemand ; d'ailleurs les deux monopoles n'avaient de commun à peu près que le nom. Certains financiers étrangers reprochent uniquement au monopole suisse — et nous y voyons un grand avantage — de n'être pas assez fiscal. Cependant les produits de ce monopole, dont les cantons bénéficient et qui s'élèvent annuellement à 5 ou 6 millions de francs, ont déjà permis de supprimer 3 millions et demi de droits sur les vins, bières, cidres, poirés, etc... et d'octrois. Le dixième des recettes — plus d'un demi-million de francs — est employé à combattre l'alcoolisme. Les bénéfices des négociants en spiritueux ont passé, avec une notable réduction, à l'Etat, et quant au millier et beaucoup plus d'alambics qui infectaient la Suisse centrale de la peste du *Schnaps*, ils ont disparu.

*
* *

Une autre série de votations, qui s'étend du mois d'août 1893 au mois d'octobre 1896, montre de grandes oscillations dans les résultats, et l'on pourrait parler dans cette période d'une crise du *referendum*. On a soulevé la question de savoir si le droit d'initiative populaire, d'après lequel 50.000 citoyens peuvent requérir la votation populaire sur des articles constitutionnels isolés aussi bien que sur la révision totale de la Constitution, n'exerce pas nne influence *anarchique*, et si d'une manière générale l'*Etat à referendum* sera à la hauteur des grandes tâches futures de la politique fédérale. On a émis sur ce point des jugements hâtifs.

Trois initiatives se suivirent à de faibles intervalles. La bonde était ouverte, et on pouvait entendre

fermenter le vin dans le tonneau. Mais si la nouvelle institution mettait chacun à même de soumettre ses projets au peuple, celui-ci ne se montrait pas disposé à les adopter sans autre forme de procès Des trois vœux successivement présentés, le premier seul obtint la majorité. 83.159 citoyens avaient demandé l'interdiction du mode d'abatage des animaux de boucherie usité par les Israélites, et leur proposition fut adoptée par le peuple à la majorité de 191.527 voix contre 127.101 et par onze cantons et demi contre dix et demi (20 août 1893). Lorsque les gouvernements de Berne et d'Argovie avaient interdit ce mode d'abatage, les communautés religieuses israélites s'étaient pourvues devant l'Assemblée fédérale, et celle-ci leur avait accordé sa protection ; mais alors les sociétés protectrices des animaux ouvrirent une campagne très-vive : elles mirent l'initiative en mouvement et firent ainsi de cette affaire une affaire générale de la Suisse. L'Assemblée fédérale ne put se résoudre à répondre à leurs vœux en soumettant l'abatage israélite à des prescriptions légales plus sévères, ce qui aurait peut-être pu amener l'échec de l'initiative ou en déterminer l'abandon. Il est hors de doute que l'antisémitisme a eu une part d'influence sur la votation, bien qu'il ne se manifeste pas en Suisse avec autant d'intensité qu'en Allemagne et en France.

Le peuple a repoussé, le 3 juin 1894, l'initiative en faveur du *droit au travail*, et, le 4 novembre de la même année, la proposition que l'on a appelée *initiative douanière*, présentées, la première par 52.387 citoyens, la seconde par 67.828. Sur la première, ont voté *pour* 75.880 citoyens ; *contre*, 308.289 citoyens et les vingt-deux cantons ; sur la seconde, *pour*, 145.462 citoyens et huit cantons et demi ; *contre*, 350.639 citoyens et treize cantons et demi. Le droit au travail était réclamé par les démocrates socialistes dans un

but de propagande. Mais plusieurs de ceux qui reconnaissaient la valeur morale de la proposition la considéraient comme manquée en raison de la difficulté ou de l'impossibilité de son application. Dans l'Etat tel qu'il est constitué de nos jours, disait-on, les conditions préalables que suppose le droit au travail font défaut, et dans l'Etat socialiste on n'en aurait plus besoin. En appréciant dans le *Vorwärts* la manifestation des compagnons suisses, Liebknecht n'en loua que la valeur d'agitation, et Bebel, dans un congrès allemand, en parla assez dédaigneusement. Néanmoins la démocratie socialiste put voir un honorable succès d'estime dans le fait que plus de 70.000 citoyens l'avaient suivie, déclarant ainsi que nul homme qui veut travailler ne doit manquer de pain. L'initiative douanière, la *course au butin* (*Beutezug*) contre la caisse fédérale, provoqua une agitation plus bruyante. Un comité fédéraliste demandait que la Confédération remît chaque année aux cantons, sur le produit total des douanes, deux francs par tête d'habitant, soit en tout 6 millions en chiffres ronds. Quelque séduisante que fût cette proposition, surtout parce que les forces contributives de beaucoup de cantons sont très tendues, le peuple l'a néanmoins repoussée à une majorité qui a dépassé toute attente: il craignait qu'elle n'affaiblît l'idée fédérale, et aussi, en particulier, qu'elle n'ébranlât le système de subventions allouées par la Confédération dans un but social.

Dans l'intervalle, le 4 mars 1894, une révision constitutionnelle a permis d'établir des prescriptions uniformes en matière d'industrie : c'est ce qu'on appelle brièvement la *révision industrielle* (*Gewerberevision*). L'addition proposée à un article de la Constitution était considérée comme peu claire en raison de sa généralité. Ce que les uns voulaient, ce que les autres

combattaient, l'établissement de syndicats professionnels obligatoires, n'était ni exprimé ni exclu par le projet. Il y eut 135 713 *oui* et 158.492 *non*.

Trois autres projets des Conseils ont encore été successivement repoussés, bien que peu de temps auparavant la centralisation eût triomphé de l'assaut livré par l'initiative douanière. La loi sur les légations, qui tendait à rendre les questions relatives à la représentation de la Suisse à l'étranger indépendantes de la législation et à les remettre à l'appréciation du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale, fut considérée comme *bureaucratique*, et rejetée, le 3 février 1895, par 177.991 voix contre 124.517. De même, le 29 septembre 1895, la majorité (plus faible, il est vrai : 184.109 citoyens contre 140.174 ; dans les cantons, quatorze voix et demie contre sept et demie) a repoussé un projet d'article constitutionnel qui tendait à l'établissement du monopole des allumettes ; et, dans cette même année, si riche en votations, le 3 novembre, la révision des articles militaires de la Constitution a été repoussée par 269.751 citoyens contre 195.178 et par dix sept cantons et demi contre quatre et demi. Cette dernière révision tendait à réaliser les vœux déjà anciens en faveur de l'unité militaire, et elle avait été rapidement résolue par les Conseils ; mais dans la population on trouva que les pouvoirs de l'administration de l'armée, dans la constitution uniforme qu'ils devaient recevoir, n'étaient pas définis avec assez de précision, et certains incidents survenus dans les sphères militaires servirent d'occasion pour combattre dans le projet le *militarisme*.

Cette attitude négative du peuple a été ainsi commentée : il existerait chez lui un penchant à l'obstruction, produit des institutions ou des pratiques *bureaucratiques* de la Confédération ; et le peuple suisse,

après le rejet du monopole des allumettes, ne voudrait plus accroître les attributions de l'Etat ni accepter en général aucune réforme sociale. Ce sont principalement certains porte-parole politiques de la Suisse romande qui ont soutenu cette opinion en s'attaquant au socialisme d'Etat ou *étatisme*. Lorsqu'une nouvelle loi sur la comptabilité des chemins de fer eut été élaborée, on lui déclara la guerre en demandant le *referendum*, et on étendit en même temps la demande à deux autres projets de loi, le projet sur la garantie en matière de vente de bestiaux et le projet de Code pénal militaire, bien que ces trois projets n'eussent absolument rien de commun. On espérait, avec ce *chameau à trois bosses*, déterminer un courant général dans le sens du rejet et imposer une trêve au mouvement social. La loi sur la comptabilité des chemins de fer visait un double but : inciter les compagnies à tenir une comptabilité sérieuse, c'est-à-dire, dans l'application, restreindre les paiements de dividendes; faciliter le rachat que le peuple suisse, aux termes des concessions, pouvait effectuer dans l'année de dénonciation 1898. Dans le fait, la loi était d'autant plus menacée que, même dans les fractions centralistes des partis, les plaintes contre la bureaucratie devenaient de plus en plus vives, et qu'il paraissait douteux qu'on pût encore élargir le cercle des attributions du pouvoir central. Mais l'idée d'obliger les compagnies de chemins de fer à adopter un autre mode de comptabilité trouvait tant d'écho, et le cri *Les lignes suisses au peuple suisse* était tellement puissant, que dans la Suisse allemande les radicaux, joints aux démocrates et aux démocrates socialistes, la plupart des libéraux et peut-être la moitié des conservateurs catholiques se prononcèrent pour la loi, pendant que dans la Suisse romande les masses de voix qu'attendaient ses adversaires firent défaut.

Le projet triompha le 4 octobre 1896 à une majorité de près de 50.000 voix. 223.228 citoyens votèrent *oui*, 176.577 votèrent *non*.

Par contre, la loi sur la garantie en matière de vente de bestiaux, sur laquelle, même dans la population agricole, les avis étaient très partagés, fut repoussée par 209.118 voix contre 174.880, et, comme par un écho de la votation sur les articles militaires de la Constitution, le projet de Code pénal militaire subit une défaite en règle : 310.992 *non* contre seulement 77.169 *oui*. Sans doute ce projet contenait un certain nombre d'améliorations, mais la population voulut se livrer ici à une nouvelle démonstration ; le résultat de ses manifestations sera finalement une réforme de l'organisation militaire et de toute l'administration fédérale.

*
* *

Cette impression est confirmée par le rejet de la loi sur la Banque, survenu le 28 février 1897 (255.984 voix contre 195.764). Cette loi tendait à établir une Banque fédérale ayant le monopole de l'émission des billets et présentant les caractères d'une Banque d'Etat pure et simple, ce qui souleva une vive opposition parmi les partisans d'une Banque mixte. Cependant la cause de son échec n'est point là, mais — on l'a bien vu pendant la campagne de *referendum*, et plus clairement encore après la votation — dans les pouvoirs exagérés donnés au Conseil fédéral pour la nomination du personnel supérieur, — mesure blâmée comme *bureaucratique* —, et dans l'insuffisance des garanties données aux cantons pour la prospérité de leurs Banques cantonales : celles-ci sont en général des banques d'Etat, elles ont le droit d'émettre des billets, et leur fonctionnement est intimement lié au

système financier de leur canton. Aussitôt après la votation, plusieurs députés de Vaud, le canton qui avait apporté le plus fort contingent à la masse des adversaires de la loi, proposèrent au Conseil national de reprendre le projet sur une autre base.

Peu de temps après (11 juillet 1897), une votation sur deux projets de révision partielle de la Constitution fournit la preuve que les propositions de l'Assemblée fédérale ne sont pas rejetées sans examen et par le seul effet d'une mauvaise impression. Les deux projets visaient une extension des pouvoirs de la Confédération : révision de la Constitution étendant à tout le territoire suisse les pouvoirs attribués aux autorités fédérales pour la police forestière en montagne, article constitutionnel autorisant la Confédération « à légiférer sur le commerce des denrées ali- « mentaires et le commerce d'autres articles de « ménage et objets usuels, en tant qu'ils peuvent « mettre en danger la santé et la vie. » Le premier fut adopté par 156.102 citoyens contre 89.561 et par seize cantons contre six, le second par 162.250 citoyens contre 86.955 et par dix-huit cantons et demi contre trois et demi. Le *referendum* n'a pas été soulevé contre la loi forestière rendue le 11 octobre 1902 en exécution du nouvel article de la Constitution ; la loi sur le commerce des denrées alimentaires est encore en délibération.

Le peuple suisse a de même accepté une autre mesure centraliste, répondant à un véritable besoin : deux nouvelles dispositions constitutionnelles permettant l'unification du droit civil et du droit pénal. Elles ont été adoptées le 13 novembre 1898, la première par 264.933 citoyens contre 101.820, la seconde par 266.713 citoyens contre 101.712, et toutes deux par seize cantons et demi contre cinq et demi. La Constitution fédérale avait déjà unifié, dans son texte

même, plusieurs points de droit civil, et il existait déjà des lois fédérales sur plusieurs points de droit pénal. Le cadre est désormais élargi : la Constitution autorise l'Assemblée fédérale à élaborer des Codes fédéraux comprenant toutes les matières civiles et pénales. Ces Codes seront considérés comme des lois fédérales, et pourront à ce titre être mis en *referendum*.

*
* *

La votation du 20 février 1898 est une des plus remarquables qui aient jamais eu lieu. Bien que la demande de *referendum* sur le rachat des chemins de fer (« loi fédérale concernant l'acquisition et l'exploi- « tation des chemins de fer pour le compte de la Con- « fédération et organisant l'administration des che- « mins de fer fédéraux suisses ») eût recueilli le nombre considérable de 85.505 signatures, cette innovation significative a été adoptée par 386.634 voix contre 182.718. Ces chiffres montrent un résultat comparable à l'action d'une force élémentaire. Si l'achat du Central avait été repoussé parce qu'on ne se faisait pas une idée nette de sa valeur marchande et parce que beaucoup de cantons craignaient que cet achat partiel n'avantageât une partie du pays au détriment des autres, au contraire le rachat en bloc rencontrait maintenant l'assentiment et, on peut le dire, les acclamations du peuple. La mesure avait été cette fois préparée par une enquête portant sur toutes ses conditions juridiques et financières. La loi embrasse les cinq réseaux : elle autorise l'Assemblée fédérale à acquérir de gré à gré les lignes accessoires et prévoit la construction de lignes alpines ; elle donne aux futurs chemins de fer fédéraux une administration financière spéciale, avec comptes distincts des comptes généraux de l'Etat, et dispose que les bénéfices nets

de l'exploitation seront affectés à l'amortissement de la dette et à l'amélioration du service. La décision finale fut précédée d'une agitation extraordinaire : les adversaires du projet représentaient comme un danger national le *milliard de dette* qui tomberait à la charge du pays, et on critiquait vivement l'organisation administrative qui, malgré quelques tendances décentralisatrices, renforce outre mesure le pouvoir central. Mais les groupes politiques démocratiques, dont les représentants dans les Conseils avaient lutté en faveur d'une organisation démocratique, se déterminèrent pour l'adoption de la loi, parce qu'ils y voyaient une victoire d'une portée considérable pour leur politique sociale, et ils déclarèrent qu'ils s'efforceraient par la suite de donner par l'extension des droits du peuple un contrepoids nécessaire au renforcement des pouvoirs de la Confédération. C'est un fait digne d'attention que la population rurale, elle aussi, et même en partie celle des cantons montagneux, ait pris parti pour le rachat : partout la conscience populaire se montrait hostile au monopole privé (1).

*
* *

Le *referendum* sur l'assurance obligatoire contre la maladie et les accidents et l'assurance militaire présente un tableau tout différent La demande avait recueilli 117.461 signatures, et la loi a été repoussée par 342.114 voix contre 148.022 (20 mai 1900). A l'étranger, ce vote a beaucoup surpris : après les efforts que la Suisse avait déjà faits sur le terrain de

(1) L'histoire de cette votation et des événements qui l'ont préparée est exposée dans mon livre *Geschichte der Schweiz im XIX. Jahrhundert*, p. 547 et suiv., 599 et suiv., 639 et suiv., 695 et suiv

la politique sociale, on croyait devoir s'attendre à l'établissement, déjà réalisé en Allemagne, de l'assurance d'Etat contre la maladie. Cependant les adversaires du projet n'étaient que pour partie hostiles en principe à tout développement de l'assurance par la Confédération. Ils reprochaient principalement au projet de priver plusieurs catégories d'assurés des avantages que leur avaient accordés les lois sur la responsabilité des patrons et entrepreneurs, puis d'établir une organisation trop compliquée. La question des voies et moyens était pleine d'obscurités et d'incertitudes : l'établissement du monopole des tabacs aurait procuré les ressources nécessaires, mais les Conseils l'avaient repoussé. Au point de vue politique, on craignait que le parti dominant dans l'Assemblée fédérale ne cherchât, par cette loi taillée sur un patron bureaucratique, à servir les vues d'une politique de parti. Ces arguments ne manquent pas de portée, mais il ne faut pas non plus oublier la forte résistance opposée par les nombreuses caisses d'assurance privée dont l'organisation est défectueuse à toute modification du régime existant, fût-elle favorable aux intérêts de la collectivité. Aussitôt après l'échec du projet, l'assurance militaire a été spécialement instituée par une loi qui attribue des pensions aux officiers et soldats de l'armée ou à leurs ayants-droits ; l'assurance contre les accidents et la maladie, et avec elle l'assistance médicale gratuite, l'assurance contre l'invalidité et l'assurance contre le chômage, figurent sur les programmes de plusieurs partis, et un avenir prochain verra probablement se réaliser l'un ou l'autre de ces *desiderata*.

La même année, le 4 novembre, est venue en votation la *double initiative* : on entend par là deux propositions présentées en même temps pour introduire dans la Constitution fédérale l'élection du Conseil

national suivant le système proportionnel et l'élection du Conseil fédéral par le peuple. La première avait recueilli 64.675 signatures, la seconde 56.350. Après l'établissement de la représentation proportionnelle dans plusieurs cantons, son introduction dans la Constitution fédérale pour l'élection des députés suisses était devenue l'objectif des trois partis qui constituent la minorité de l'Assemblée fédérale : la droite catholique, le centre conservateur libéral et l'extrême gauche, celle-ci comprenant les démocrates et les démocrates socialistes. Ils voulaient par là obvier à l'arbitraire — c'est ce qu'on appelle par plaisanterie la *géométrie électorale* — que peut exercer dans la détermination des circonscriptions la majorité de l'Assemblée fédérale, laquelle n'est astreinte en tout et pour tout par la Constitution qu'à ne pas faire empiéter une circonscription électorale sur le territoire de cantons différents, et peut d'ailleurs fixer à sa guise l'étendue des circonscriptions, ce qui lui permet de former des majorités factices, au mépris du droit des minorités. La représentation proportionnelle donnerait à chaque parti ce qui lui revient d'après le nombre des suffrages obtenus. La seconde proposition, émanée des éléments démocratiques de divers partis, tendait à faire élire le Conseil fédéral directement par le peuple, et non plus par l'Assemblée fédérale. Cette revendication avait déjà été présentée sans succès lors des débats constitutionnels de 1848 et de 1874 (1), mais plusieurs cantons ont de tout temps élu leurs autorités exécutives au suffrage direct, et nombre d'autres ont récemment adopté ce système. De même que dans la plupart des cantons, disaient donc les partisans de l'élection du Conseil fédéral par le peuple, dans la Confédération également l'autorité

(1) V. plus haut, p. 175, 244, 274-276, 290.

gouvernementale devrait émaner directement du suffrage universel : la composition du conseil exécutif ne serait plus autant influencée par l'esprit de parti, et ses membres seraient plus indépendants des intrigues menées par les coteries parlementaires ; le peuple, comme le font prévoir les expériences faites dans les cantons, aurait dans le choix des conseillers fédéraux plus d'égards pour les minorités, et placerait en première ligne à la tête de l'Etat des hommes considérés comme éminents par toute la nation. La *double initiative* a partagé le sort des révisions constitutionnelles précédentes qui n'ont pu passer du premier coup : la représentation proportionnelle a été repoussée par 244.570 citoyens contre 169.018 et par onze cantons et demi contre dix et demi ; l'élection du Conseil fédéral par le peuple a été repoussée par 270.502 citoyens contre 145.936 et par quatorze cantons contre huit.

*
* *

Nous arrivons à la fin de la série avec cinq projets mis en votation dans les années 1902 et 1903.

Le 23 novembre 1902, le peuple a sanctionné une disposition constitutionnelle autorisant la Confédération à subventionner les écoles primaires cantonales, à la forte majorité de 258.561 citoyens contre 80.429 et vingt-et-un cantons et demi contre un demi-canton. Le *referendum* n'a pas été soulevé contre la loi d'exécution : elle accorde des subventions aux cantons pour élever le traitement des instituteurs, construire des maisons d'école et acquérir le matériel servant à l'enseignement, délivrer gratuitement aux élèves des fournitures scolaires, pourvoir à la nourriture et au vêtement des écoliers pauvres, etc.

Le 15 mars 1903, un nouveau tarif douanier, sur

lequel le *referendum* était requis par 110.467 signatures, a été adopté en votation populaire par 332.001 voix contre 225.123. La minorité ne voulait aucune élévation de droits ; la majorité se composait de protectionnistes et de partisans d'une politique douanière de combat, les premiers attachés à la stricte application des taxes élevées du nouveau tarif, les seconds désireux d'employer le tarif plutôt comme une arme pour obtenir des traités de commerce favorables.

Enfin le 25 octobre 1903 a eu lieu une triple votation sur une proposition émanée de l'initiative populaire, une révision partielle de la Constitution et un projet de loi fédérale. La première tendait à décider constitutionnellement que le Conseil national serait élu proportionnellement au nombre des habitants de nationalité suisse, et non plus de tous les habitants sans distinction de nationalité : elle aurait eu pour résultat de diminuer la représentation de plusieurs cantons où habitent de nombreux étrangers. Elle a été repoussée par 295.085 citoyens contre 95.131 et 18 cantons contre 4. Le projet de révision visait l'*article de l'alcool* (dispositions de la Constitution sur la vente des boissons) : il a été repoussé par 228.094 citoyens contre 156.777 et, comme le précédent, par 18 cantons contre 4. Le projet de loi, tendant à compléter le droit pénal fédéral, n'a pas eu un meilleur sort. Sous l'influence de quelques incidents regrettables, mais isolés, l'Assemblée fédérale avait forgé une loi de circonstance dirigée contre la presse pour réprimer « l'incitation des hommes astreints au service mili« taire à des manquements dans le service » : elle a été repoussée par 264.085 citoyens contre 117.694.

V

Après cet exposé des faits, à côté duquel je crois pouvoir dire que mon jugement personnel n'a pris que la seconde place, beaucoup de gens pourront conclure *a posteriori*, d'après les effets du *referendum*, et principalement du *referendum* fédéral, en faveur de cette institution. Le *referendum* ne saurait remplir les vœux de chacun, mais on ne trouverait pourtant plus en Suisse un seul parti ou groupe politique qui en souhaite l'abolition. On y voit en général une garantie contre les abus de pouvoir, une digue contre la bureaucratie et la corruption, une suprême garantie juridique. N'est-ce pas là un puissant témoignage en faveur de l'institution jadis tant contestée et représentée comme un danger pour le pays ?

*
* *

Cependant on a souvent, en Suisse, reproché au *referendum* de « mécaniser », d' « atomiser » le vote populaire. Lorsque les citoyens, dit-on, se réunissaient pour l'assemblée communale ou pour la *Landsgemeinde*, ils avaient le sentiment de leur solidarité ; leurs débats étaient un acte solennel qui les remplissait d'orgueil. Lorsque tout se réduit à mettre un bulletin dans l'urne, il n'y a plus d'assemblée populaire, plus rien qui éveille la responsabilité et la dignité ; plus de discours animés, plus de harangues enflammées et persuasives. Sans aucun doute le vote par bulletins n'a pas l'allure de certaines *Landsgemeinden*, qui se tiennent à ciel ouvert et avec un cérémonial imposant par son ancienneté. Mais c'est là un point

de vue trop spécial. J'ai déjà fait observer que la discussion n'est possible dans les *Landsgemeinden* que si le nombre des citoyens présents à l'assemblée n'est pas trop considérable ; sinon, il faut y renoncer. A Saint-Gall, par exemple, les assemblées communales se tiennent dans le manège, qui est le local le plus vaste de la ville ; les citoyens n'ont pas la place de s'asseoir, et sont forcés de se tenir debout, serrés les uns contre les autres. Monter sur une tribune, cela prendrait trop de temps ; chacun parle de sa place : la voix ne peut plus dominer l'assemblée, et il est souvent difficile de comprendre l'orateur. Force est donc de passer au vote presque sans discussion. Aussi réclame-t-on avec une insistance croissante une Constitution nouvelle, semblable à celles des villes de Berne et de Zurich, avec le *referendum*, plus facile à manier que ces trop grandes réunions de citoyens. Même dans les *Landsgemeinden* historiques ces inconvénients se sont fait jour. Leur bonne tenue dépend des faveurs du ciel. Elles sont magnifiques à voir par un beau temps, mais que survienne une averse, et les affaires sont traitées avec une hâte peu digne, tandis que des groupes entiers abandonnent le lieu de la délibération. Avec le scrutin par urnes, le citoyen trouve facilement le peu de temps nécessaire pour émettre son vote ; est-il moins éclairé sur l'importance de son acte ? Aujourd'hui la presse remplace pour lui la discussion dans l'assemblée communale ou dans la *Landsgemeinde*, des réunions publiques précèdent le scrutin, et pour se voir, se réunir et acquérir le sentiment de sa personnalité, on peut trouver d'autres occasions, on peut instituer des fêtes civiques. Ce que l'esthétique a pu perdre, elle est aussi en état de le reconquérir.

Le *referendum* a un autre avantage qu'à mon avis on apprécie trop peu, et l'on a trop oublié ce qui se

passait avant qu'il ne fût institué. La tranquillité et la dignité ne régnaient pas toujours dans les *Landsgemeinden*, plus d'une fut orageuse et finit par une bagarre. Maintenant les « atomes » du corps social ne se frottent plus les uns contre les autres, toute la colère se répand dans les journaux, les feuilles volantes et les placards. La plus grande paix règne dans tout le pays le jour du vote. Le *referendum* est donc un instrument très pacifique pour traiter les affaires publiques. Le calme majestueux ne lui fait pas défaut, et son autorité grandit de toute l'extension territoriale qu'il peut prendre et qui est refusée aux assemblées générales des citoyens. La minorité ne peut s'insurger contre les décisions prises. *Roma locuta est.* Les lois adoptées sur *referendum*, c'est-à-dire sanctionnées par la majorité du peuple, vivent plus dans la conscience populaire que de simples décrets d'un conseil représentatif. Les progrès réalisés par le *referendum* sont un gain intellectuel acquis sans retour.

*
* *

On a dit encore, à la charge du *referendum*, qu'il décide *pour* ou *contre* suivant que le peuple est de bonne ou de mauvaise humeur. L'histoire des votations populaires montre cependant avec quelle nette compréhension des choses les projets de loi ont été adoptés ou repoussés. Plus d'un projet attaqué par une demande de *referendum* revêtue de nombreuses signatures a néanmoins été adopté en votation populaire : le grand nombre des signatures recueillies n'a point découragé les partisans du projet. Tel a été par exemple, comme nous l'avons déjà vu, le cas du rachat des chemins de fer et celui du tarif douanier de 1903. Même quand il a fallu voter le même jour sur plusieurs projets, même lors de ce quadruple rejet

à tendance obstructionniste dont nous avons parlé, nous trouvons dans la différence des chiffres du scrutin la preuve de l'indépendance avec laquelle les votants se prononcent sur les diverses questions qui leur sont soumises : l'écart des voix était faible sur les patentes, notablement plus grand sur l'*article Stabio*, et plus important encore sur les deux autres chefs de votation. Le triple *referendum* visant à la fois le projet sur la comptabilité des chemins de fer, le projet sur la garantie en matière de vente de bestiaux et le projet de Code pénal militaire présente le même phénomène dans toute sa précision, et encore dans la votation populaire du 25 octobre 1903 trois projets ont été repoussés à des majorités très différentes. Il est vrai que, lorsque la loi du mariage civil et la loi électorale étaient soumises ensemble au *referendum*, les chiffres ont été à peu près les mêmes ; mais c'est qu'ici le combat était livré sur les deux points par les mêmes coalitions de partis politiques. Et si la votation populaire sur l'unification du droit civil et du droit pénal présente un résultat à peu près uniforme, cela s'explique aisément par l'étroite affinité des deux projets.

*
* *

Il est inexact que les citoyens suisses soient fatigués par les votations sur *referendum* et qu'ils y deviennent peu à peu indifférents. La participation au scrutin a beaucoup varié, mais le *pour cent* ne suit pas une progression décroissante. Le niveau a sans doute été quelquefois bas : 40,4 o/o des électeurs le 10 juillet 1887 (deuxième votation sur les brevets d'invention), 46,4 o/o le 5 juillet 1891 (initiative pour la révision partielle de la Constitution), défalcation faite des bulletins blancs ou nuls. Mais cela s'explique aisé-

ment : on considérait l'acceptation du premier projet comme assurée à l'avance, et sur le second il y eut de nombreuses abstentions du côté des radicaux et du côté des libéraux, mal disposés pour le projet, mais peu désireux de le combattre à fond. Le taux est monté une fois à 77,2 o/o ; il a baissé ensuite, puis il est remonté à 69,9 o/o. Deux autres votations de l'année 1891 présentent les taux de 59,6 et 63,8 o/o ; le taux remonte à 71,9 o/o dans une votation de l'année 1894, et enfin à 72,5 o/o dans la votation sur le tarif douanier de 1903. Je concède néanmoins volontiers que quand, à côté des votations fédérales, ont lieu de fréquentes votations cantonales et communales, le citoyen peut en être rebuté. D'une façon générale, le *referendum* ne devrait pas être appelé à statuer sur toute question, même peu importante. *Man darf ein edles Ross nicht tot reiten*, qui veut voyager loin ménage sa monture. Si le *referendum* est un jour appliqué sur de grands territoires, il faudra laisser hors de sa sphère plusieurs matières législatives auxquelles on peut l'appliquer dans le petit pays qu'est la Suisse avec ses trois millions d'habitants.

*
* *

Tout compte fait, on peut porter à l'actif du *referendum* plusieurs vertus qui ne sauraient être trop appréciées.

Il groupe les forces diverses de la Confédération et resserre le lien national. Un Parlement ne donnera jamais au peuple le même sentiment de son unité. Les hommes d'Etat des Grisons, pays qui n'était qu'une fédération de communes, on dit : « Le *referendum* a fait de nous un peuple ». On ne peut imaginer une communion plus intime de tout un peuple que cet acte auquel chacun participe. J'ai montré

comment le canton de Saint-Gall a été formé par la réunion de parties séparées historiquement et géographiquement : la communauté de votation a fait naître dans ce peuple la conscience de sa personnalité d'Etat. On sait que la Confédération suisse réunit dans son sein une étonnante quantité d'antagonismes, mais on ne contestera pas que ces antagonismes ont été aplanis par le *referendum*.

Le *referendum* est pour le peuple une école politique, et partant un éminent élément de civilisation. Là où il règne, toutes les classes de la population se préoccupent de l'Etat et de ses devoirs : elles acquièrent une masse de connaissances politiques. Le perfectionnement de l'instruction lui-même marche de front avec l'exercice de la législation populaire, et fréquemment en Suisse on a approuvé des augmentations de dépenses pour les écoles primaires et supérieures parce qu'elles devaient procurer au citoyen qui vote sur les lois de plus amples moyens d'éducation. Sans doute on m'objectera ici : « Alors donnez « d'abord ces moyens d'éducation, et établissez ensuite « le *referendum* ! » Mais on n'apprend à nager qu'en se jetant à l'eau ; la question prise dans son ensemble n'est pas seulement une question d'éducation, c'est aussi une question d'intérêt. Le peuple de notre époque ne veut pas se contenter d'être une *misera contribuens plebs*. Il ne veut pas attendre qu'on le déclare mûr pour exercer utilement des droits plus étendus. Il sent bien qu'on ne lui reconnaîtrait pas de longtemps cette maturité, et qu'on ne mettrait pas beaucoup de zèle à le faire bénéficier de l'éducation préalable nécessaire. Tant mieux s'il prend possession de ses droits, et si ceux-ci eux-mêmes lui apportent ensuite l'instruction et l'éducation, l'indépendance économique et la liberté de l'esprit !

*
* *

Le *referendum*, en Suisse, a été fécond en résultats : il a donné à l'opinion publique et à la volonté générale une plus grande influence sur la législation et sur l'ensemble de la vie publique, alors que les Conseils ne sont que trop disposés, quand ils peuvent agir de leur propre autorité, à se transformer en une classe particulière, en une caste plus préoccupée de ses intérêts que de l'intérêt général. Les votations populaires remettent en mémoire aux parlementaires leurs devoirs ; elles les incitent à rechercher de nouveau le *contact avec le peuple*, suivant l'expression employée un jour par les présidents des deux Conseils de l'Assemblée fédérale après une décision populaire énergiquement négative. Déjà Burke pensait que « quand le « gouvernement et le peuple sont brouillés, c'est généralement le gouvernement qui a tort ; » tout au moins l'expérience nous a-t-elle rarement fait regretter en Suisse le résultat des votations sur *referendum*.

Pendant plus de vingt ans, j'ai siégé au Conseil national : je suis convaincu que le *referendum* n'a empêché que peu du bien que nous voulions faire, et qu'il nous a gardé de beaucoup de mal par le seul fait qu'il se dressait devant nous comme un avertissement. Et je crois pouvoir dire que, malgré la possibilité de quelques mouvements rétrogrades, loin de condamner la démocratie à la stagnation, il rend le progrès lui-même stable et continu.

TABLE DES MATIÈRES

LIVRE II

DE LA RÉVOLUTION FRANÇAISE A L'ÉPOQUE ACTUELLE

APPENDICE

I

II

III

IV

V

INDEX ALPHABÉTIQUE

DES NOMS ET DES MATIÈRES

S

T

U

V

ADDITIONS ET CORRECTIONS

P. 4, note 2, *au lieu de* : probablement apparenté à, *lire* : forme dialectale de.

P. 6, n. 3, *au lieu de* : *oncilium*, *lire* : *concilium*.

P. 7, ligne 4, *au lieu de* : (2) *lire* : (1).

P. 7, l. 13, *au lieu de* : (3), lire : (2).

P. 7, l. 17, *au lieu de* : sous la maison de Souabe, *lire* : de la tribu alamane.

P. 7, l. 30, *au lieu de* : maison de Souabe, *lire* : tribu alamane.

P. 13, l. 5, *au lieu de* : *Landsgemeinden*, *lire* : communes rurales.

P. 32, n. 1 : l'étude d'Emile Egli est intitulée *Die Wiedertäufer zur Reformationszeit*.

P. 82, n. 1 : le traducteur des écrits politiques de Sieyès est le médecin et naturaliste Ebel, adepte des principes de la Révolution française, né à Züllichau (Prusse) : Usteri n'en a été que l'éditeur.

P. 102, n. 1, *au lieu de* : Mülizen, *lire* : Mülinen.

P. 128, l. 1, *au lieu de* : 1874, *lire* : 1814.

P. 153, l. 17 : l'Italien Filippo Buonarroti, originaire de Pise, avait été gracié après la découverte de la conspiration, et s'était retiré à Genève, où il vivait en donnant des leçons de musique, tout en continuant la propagande pour ses idées ; on dit qu'il eut parmi ses disciples le Vaudois Delarageaz.

P. 154, l. 23, *au lieu de* : remarque d'Eytel, qui nous en a transmis le procès-verbal, *lire* : remarque d'Eytel que le procès-verbal nous a transmise.

P. 225, n. 1, *au lieu de* : *Verfassungsentwufes*, *lire* : *Verfassungsent wurfes*.

P. 244, l. 16, *après* : *minorum gentium*, *ajouter* : Le Genevois Vautier demanda que la Suisse romande fût obligatoirement représentée par deux membres au moins sur sept au Conseil fédéral élu par le peuple.
V. plus loin, p. 276, d'autres détails sur cette discussion.

P. 244, n. 3 : Rapport.... p. 24 ; *ajouter* : et 25. — Cf. Segesser, *Kleine Schriften*, t. III, p. XXVI.

P. 245, n. 1, *supprimer* : et Curti..... n° 103.

P. 247, l. 4, *après* : votations populaires, *ajouter en note* : Curti, *Zwei Volksrechte*, dans la *Frankfurter Zeitung*, 1870, n° 103.

P. 253, l. 1, *au lieu de* : Et l'on peut affirmer.... les conquêtes spirituelles, *lire* : Et l'on ne saurait suspecter leur sincérité, car ils croyaient vraiment qu'une transformation de la constitution de l'Etat, même si elle était exécutée au nom de la démocratie, pourrait compromettre le fruit de tant de luttes.

P. 276, l. 14, *après* : des deux pays, *ajouter en note* : Curti, *Die schweizerischen Volksrechte* 1848-1900, p. 41-61.

P. 306, l. 8 et 9, *au lieu de* : l'achat des tramways à une société, *lire* : le rachat des tramways d'une société.

P. 306, l 18, *au lieu de* : maison, *lire* : maisons.

P. 318, l. 18 : le canton de Lucerne vient d'adopter l'élection directe du Conseil d'Etat par le peuple (janvier 1905). Les cantons de Berne, Fribourg, Neuchâtel, Valais et Vaud restent les seuls où le Conseil d'Etat soit nommé par le Grand Conseil.

P. 323, l. 6 et 7, *au lieu de* : quarante, *lire* : cinquante.

LAVAL. — IMPRIMERIE L. BARNÉOUD & Cie

EXTRAIT
DU CATALOGUE GÉNÉRAL DES OUVRAGES DU FONDS

BIBLIOTHÈQUES
COLLECTIONS ET REVUES

ÉDITÉES PAR
M. GIARD & É. BRIÈRE
LIBRAIRES-ÉDITEURS
16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER
PARIS (Ve)

1914-1915

Envoi franco aux prix marqués sur ce Catalogue

BIBLIOTHÈQUE INTERNATIONALE DE DROIT PUBLIC

PUBLIÉE SOUS LA DIRECTION DE Gaston Jèze

Honorée de souscriptions du Ministère de l'Instruction publique

☛ Les volumes de cette Bibliothèque se vendent aussi reliés avec une augmentation de 1 fr. pour la série in-8 et 0 fr. 50 pour la série in-18

BRYCE (J.). — La république américaine. Préface de E. Chavegrin. 2e *édition revue et augmentée*, 5 vol. in-8 : Tome I : Le Gouvernement national; Tome II : Le Gouvernement des Etats; Tome III. Le système des partis : l'Opinion publique; Tome IV et V : Les institutions sociales. 1912-1913. 5 vol. in-8. brochés .. 60 fr. »

LABAND (P.). — Le droit public de l'empire allemand. Edition française. Préface de F. Larnaude. Trad. de Gandilhon, Lacuire, Vulliod, Jadot et Bouyssy. 1900-1904. 6 vol. in-8. br. 60 fr. »

DICEY (A.-V.). — Introduction à l'étude du droit constitutionnel. Préface de A. Ribot. Trad. A. Batut et G. Jèze. 1902. 1 vol. in-8. broché. .... 10 fr. »

WILSON (W.). — L'Etat, avec une préface de L. Duguit. Trad. de J. Wilhelm. 1902. 2 vol. in-8. brochés................ 20 fr. »

HAMILTON (A.), J. JAY, et J. MADISON. — **Le fédéraliste**, nouvelle édition française, par G. Jèze, avec une préface de A. Esmein. 1902. 1 vol. in-8, broché .... 14 fr. »

KORKOUNOV (N.-M.). — **Cours de théorie générale du droit.** Trad. française de J. Tchernoff. 2e édition contenant la réforme constitutionnelle de la Russie. 1914. 1 vol. in-8 broché..... 10 fr. »

KOVALEWSKY (M.). — **Les institutions politiques de la Russie.** Trad. française, par M. Derocquigny. 1903. 1 vol. in-8. broché. 7 fr. 50

ANSON (Sir R.). — **Loi et pratique constitutionnelle de l'Angleterre,** Trad. Gandilhon. 1903-1095. 2 vol. in-8 :
Tome I : *Le Parlement.* 1903. 1 vol. in-8. broché..... 10 fr. »
Tome II : *La Couronne.* 1905. 1 vol. in-8. broché..... 10 fr. »

MAYER (Otto). — **Le droit administratif allemand**, édition française par l'auteur. 1903-1906. 4 vol. in-8.................... 32 fr. »

NITTI (F.-S.). — **Principes de science des finances**, avec une préface de A. Wahl. Trad. de J. Chamard. 1904. 1 vol. in-8, broché. 12 fr. »

CURTI (Th.). — **Le referendum**, histoire de la législation populaire en Suisse. Trad. J. Ronjat, 1905, 1 vol. in-8, broché....... 10 fr. »

DICEY (A.-V.). — **Leçons sur les rapports entre le droit et l'opinion publique en Angleterre au cours du XIXe siècle.** Préface de A. Ribot. Trad. de A. Batut et G. Jèze. 1906. 1 vol. in-8, broché.. 12 fr. »

MOREAU (F.) et DELPECH (J.). — **Les règlements des Assemblées législatives.** Préface de Ch. Benoist. 1906-1907. 2 vol. in-8, brochés .... 30 fr. »

GOODNOW (F.-G.). — **Les principes du droit administratif des Etats-Unis.** Trad. A. et G. Jèze. 1907. 1 vol. in-8, broché .... 12 fr. »

STUBBS (W.). — **Histoire constitutionnelle de l'Angleterre**, avec introduction, notes et études de Ch. Petit-Dutaillis. 2 vol. in-8. Trad. par G. Lefebvre.
Tome I. 1907. 1 vol. in-8 broché.................... 16 fr. »
Tome II. 1913. 1 vol. in-8, broché................... 16 fr. »

ERRERA (P.). — **Traité de droit public belge**, 2e édition, refondue et mise à jour. 1914. 1 fort volume in-8, broché.......... 12 fr. 50

NERINCX (Alf.). — **L'organisation judiciaire aux Etats-Unis.** 1909. 1 vol. in-8, broché................................ 10 fr. »

MAY (Erskine). — **Traité des lois, privilèges, procédures, et usages du Parlement.** 1909. 2 vol. in-8, brochés.............. 25 fr. »

LOWELL (A.-L.). — Le gouvernement de l'Angleterre. Trad. de A. Nerincx, 2 vol. in-8 :
Tome I. 1910. 1 vol. in-8, broché.................. 15 fr. »
Tome II. 1910. 1 vol. in-8, broché.................. 15 fr. »

REDLICH (J.). — Le gouvernement local en Angleterre. Trad. Oualid, 1911. 2 vol in-8 :
Tome I : 1911. 1 vol. in-8, broché.................... 12 fr. »
Tome II : 1911. 1 vol. in-8, broché.................... 12 fr. »

JELLINEK (G.). — L'Etat moderne et son droit. Trad. Fardis, 1911-1913. 2 vol. in-8 :
Tome I : Doctrine générale. 1911. 1 vol. in-8, broché. 12 fr. »
Tome II : Théorie juridique. 1913. 1 vol. in-8, broché. 12 fr. »

SÉRIE IN-18 :

TODD (A.). — Le gouvernement parlementaire en Angleterre. Traduit sur l'édition anglaise de Spencer Walpole, avec une préface de Casimir-Périer. 1900. 2 vol. in-18, brochés............... 12 fr. »

WILSON (W.). — Le gouvernement congressionnel, avec une préface de Henri Wallon. 1900. 1 vol. in-18, broché .... 5 fr. »

JENKS (Edward). — Esquisse du gouvernement local en Angleterre. Trad. J. Wilhelm. Préface de H. Berthélemy. 1902. 1 vol. in-18, broché. .... 5 fr. »

DICKINSON (G.-L.). — Le développement du Parlement pendant le XIXe siècle. Trad. et préface de M. Deslandres. 1906. 1 vol. in-18 broché .... 5 fr. »

OPPENHEIMER. (F.) — L'Etat, ses origines, son évolution et son avenir. Trad. de l'allemand par M. W. Horn. 1913. 1 vol. in-18 broché .... 4 fr. »

EN PRÉPARATION

LOWELL (A.-L.). — Opinion publique et Gouvernement populaire.

BIBLIOTHÈQUE INTERNATIONALE D'ÉCONOMIE POLITIQUE

PUBLIÉE SOUS LA DIRECTION DE Alfred Bonnet

Honorée de souscriptions du Ministère de l'Instruction publique

☛ Les volumes de cette Bibliothèque se vendent aussi reliés avec une augmentation de 1 fr. pour la série in-8 et 0 fr. 50 pour la série in-18

SÉRIE IN-8° :

COSSA (Luigi). — Histoire des doctrines économiques. Trad. Alfred Bonnet. Préface de A. Deschamps. 1899. 1 vol. broch. (I) (*Epuisé*)

ASHLEY (W.-J.). — Histoire et doctrines économiques de l'Angleterre. Trad. Bondois et Bouyssy. 1900. 2. vol. brochés (II-III). 15 fr. »

SÉE (H.). — Les classes rurales et le régime domanial au moyen-âge en France. 1901. 1 vol. broché (IV) .... 12 fr. »

WRIGHT (C.-D.). — L'évolution industrielle des Etats-Unis. Trad. F. Lepelletier. Préf. de E. Levasseur. 1901. 1 vol. br. (V) 7 fr. »

CAIRNES (J.-E.). — Le caractère et la méthode logique de l'économie politique, Trad. G. Valran. 1902. 1 vol. broché (VI) . . . 5 fr. »

SMART (W.). — La répartition du revenu national. Trad. G. Guéroult. Préface de P. Leroy-Beaulieu. 1902. 1 vol. broché (VII). 7 fr. »

SCHLOSS (David). — Les modes de rémunération du travail. Trad. Charles Rist. 1902. 1 vol. broché (VIII) .... 7 fr. 50

SCHMOLLER (G.). — Questions fondamentales d'économie politique et de politique sociale. 1902. 1 vol. broché (IX) ...... 7 fr. 50

BOHM-BAWERK (E.). — Histoire critique des théories de l'intérêt du capital. Trad. Bernard. 1902. 2. vol. brochés (X-XI) . . . 14 fr. »

PARETO (Vilfredo). — Les systèmes socialistes. 1902. 2 volumes brochés (XIII-XII) .... *Epuisé*

LASSALLE (F.). — Théorie systématique des droits acquis. Avec préface de Ch. Andler. 1904. 2 vol. brochés (XIV-XV) .... 20 fr. »

RODBERTUS-JAGETZOW (C.). — Le capital. Trad. Chatelain. 1904. 1 vol. broché (XVI). .... 6 fr. »

LANDRY (A.). — L'intérêt du capital. 1904. 1. vol. br. (XVII) 7 fr.

PHILIPPOVICH (E.). — La politique agraire. Traduit par S. Bouyssy, avec préface de A. Souchon, 1904. 1 vol. broché (XVIII) .... 6 fr. »

DENIS (Hector). — **Histoire des systèmes économiques et socialistes**
Tome I : *Les Fondateurs.* 1904. 1 vol. broché (XIX).... 7 fr. »
Tome II : *Les Fondateurs* (fin). 1907. 1 vol. broché (XX) 10 fr. »

WAGNER (Ad.). — **Les fondements de l'économie politique :**
Tome I. Trad. Polack, 1904. 1 vol. broché (XXII).... 10 fr. »
Tome II. Trad. K. L. 1909. 1 vol. broché (XXIII)..... 12 fr. »
Tome III. Trad. K. L. 1913. 1 vol. broché (XXIV)...... 10 fr. »
Tome IV. Trad K. L. 1913. 1 vol. broché (XXV). . . 10 fr. »
Tome V. Trad. Polack. 1913. 1 vol. broché (XXV bis). . 10 fr. »
L'ouvrage complet : 5 vol. in-8 . . . . 52 fr. »

SCHMOLLER (G.). — **Principes d'économie politique.** Traduit par G. Platon et L. Polack. 5 vol. 1905-08 (XXVI à XXX).... 50 fr. »

PETTY (Sir W.). — **Œuvres économiques.** Trad. Dussauze et Pasquier. 1905. 2 vol. brochés (XXXI-II)............ 15 fr. »

SALVIOLI. — **Le capitalisme dans le monde antique.** Trad. A. Bonnet. 1906. 1 vol. br. (XXXIII)...................... 7 fr. »

EFFERTZ (O.). — **Les antagonismes économiques.** Introduction de Ch. Andler. 1906. 1 vol. broché (XXXIV).............. 12 fr. »

MARSHALL (A.). — **Principes d'économie politique.** 2 vol. in-8 :
Tome I. Trad. par Sauvaire-Jourdan. 1907. 1 vol. broché (XXXV)...................................... 10 fr. »
Tome II. Trad. par Sauvaire-Jourdan et Bouyssy. 1909. 1 vol. broché (XXXVI)............................... 12 fr. »

FONTANA-RUSSO (L.). — **Traité de politique commerciale.** Trad. F. Poli. 1908. 1 vol. in-8 broché (XXXVII) .... 14 fr. »

CORNELISSEN (C.). — **Théorie du salaire et du travail salarié.** 1909. 1 fort vol. in-8, broché (XXXVIII).................... 14 fr. »

JEVONS (W. Stanley). — **La théorie de l'économie politique.** Trad. H.-E. Barrault et M. Alfassa. 1909. 1 vol. in-8 br. (XXXIX), 8 fr. »

PARETO (Vilfredo). — **Manuel d'économie politique.** Trad. de A. Bonnet. 1909. 1 vol. broché (XL).................. 12 fr. 50

CANNAN (Edwin). — **Histoire des théories de la production et de la distribution dans l'économie politique anglaise de 1776 à 1848.** Trad. par E. Barrault et M. Alfassa. 1910. 1 vol. in-8 broché (LXI).. 12 fr. »

CLARCK (J.-B.). — **Principes d'économique dans leur application aux problèmes modernes de l'industrie et de la politique économique.** Traduction. W. Oualid et O. Leroy. 1911. 1 vol. in-8 broché (LXII) .... 10 fr. »

FISHER (I.). — **De la nature du capital et du revenu.** Trad. S. Bouyssy, 1911. 1 vol. in-8 broché (XLII) .... 12 fr. »

LORIA (A.). — **La synthèse économique.** Etude sur les lois du revenu. Trad. C. Monnet. 1911. 1 vol. in-8 broché (XLIII) ...... 12 fr. »

CARVER (Th. N.). — **La répartition des richesses.** Trad. R. Picard. 1913. 1 vol. in-8 broché (XLIV) .... 5 fr. »

WEBB (S. et B.). — **La lutte préventive contre la misère.** Trad. H. La Coudraie. 1913. 1 vol. in-8 (XLV), broché............. 8 fr. »

HERSCH (L.) — **Le Juif errant d'aujourd'hui.** (40 tableaux statistiques et 9 diagrammes). 1913. 1 vol. broché (XLVI).... 6 fr. »

CORNELISSEN (Ch.). — **Théorie de la valeur.** 2e édition entièrement refondue. 1913. 1 vol. broché (XLVII) .... 10 fr. »

LEROY (M.). — **La coutume ouvrière. Doctrines et institutions.** 1913. 2 vol. brochés (XLVIII-IXL) .... 18 fr. »

KOBATSCH (R.). — **La politique économique internationale.** Trad. G. Pilati et A. Bellaco. 1913. 1 vol. in-8. broché (L) .. 12 fr. »

TOUGAN-BARANOWSKY (M.). — **Les crises industrielles en Angleterre.** Trad. par Schapiro. 1913. 1 vol. broché (LI)..... 12 fr. »

KAUFMAN (Dr-E.). — **La Banque en France considérée principalement au point de vue des trois grandes banques de dépôts.** Trad. et mis à jour par A. S. Sacker. 1 vol. broché (LII). . . . . 14 fr. »

LIEFMANN (Dr Robert). — **Cartells et Trusts. Evolution de l'organisation économique.** Trad. par Savinien Bouyssy, 1914. 1 vol. in-8° (LIII)... 5 fr. »

OPPENHEIMER (F.). — **L'Economie pure et l'Economie politique,** 1914. 2 vol. in-8° .... 20 fr »

AUSPITZ et LIEBEN. — **Recherches sur la théorie du prix.** 1914. 2 vol. in-8 (1 vol. texte et 1 vol. album). .... 15 »

SÉRIE IN-18 :

MENGER (Anton). — **Le droit au produit intégral du travail.** Trad. A. Bonnet. Préface de Ch. Andler. 1900. 1 vol. broché (I) 3 fr. 50

PATTEN (S.-N). — **Les fondements économiques de la protection.** Trad. F. Lepelletier. Préface de P. Cauwès. 1889. 1 vol. broché (II).. 2 fr. 50

BASTABLE (C.-F.). — **La théorie du commerce international.** Trad. avec introd. par Sauvaire-Jourdan. 1900. 1 vol. br. (III) 3 fr. »

WILLOUGHBY (W.-F.). — **Essais sur la législation ouvrière aux Etats-Unis.** Trad. Chaboseau. 1903. 1 vol. broché (IV).. 3 fr. 50

DUFOURMANTELLE (M.). — **Les prêts sur l'honneur.** 1913. 1 vol. broché (V) .... 4 fr. »

SOUS PRESSE :

MASLOW. — **Les systèmes économiques**..............

BOHM-BAWERK. — **La théorie positive du capital**.....

FISHER. — **Le pouvoir d'achat de la monnaie**..........

WALSH. — **Le problème fondamental de la monnaie**...

ROSCHER (W.). — **Politique industrielle. Mise à jour par Stieda**, 2 vol. in-8.

ROSCHER (W.). — **Politique commerciale. Mise à jour par Stieda**, 2 vol. in-8.

BOWLEY. — **Eléments de statistique.**

CRÜGER. — **Coopératives de consommation.**

HILFERDING. — **La finance moderne.**

LIEFMANN (M. Robert). — **Formes d'entreprises.**

PIERSON. — **Traité d'économie politique**, 2 vol.

SELIGMAN (Edw. A.-R). — **Economie politique.**

SUBERCAZEAUX. — **Papier monnaie.**

BIBLIOTHÈQUE INTERNATIONALE DE DROIT PRIVÉ ET DE DROIT CRIMINEL

PUBLIÉE SOUS LA DIRECTION DE P. Lerebours-Pigeonnière

Honorée de souscriptions du Ministère de l'Instruction publique

☞ Les volumes de cette Bibliothèque se vendent aussi reliés avec une augmentation de 1 franc

COSACK (C.), *professeur à l'université de Bonn.* — **Traité de droit commercial.** Avec préface de Ed. Thaller, traduction de Léon Mis. 1905-7. 3 vol. in-8 :

Tome I : **Théorie générale.** 1905. 1 vol. in-8, broché. 8 fr. »

Tome II : **Opérations.** 1905. 1 vol. in-8, broché .... 8 fr. »

Tome III : **Sociétés, assurances terrestres et maritimes.** 1907. 1 vol. in-8, broché............................ 10 fr. »

L'ouvrage complet : 3 vol. in-8............. 26 fr. »

STEVENS (E.-M.) D. C. L. de Christ Church (Oxford). — **Eléments de droit commercial anglais**, revus et corrigés par Herbert Jacobs, traduit par L. Escarti, avec introduction, par P. Lerebours-Pigeonnière. 1909. 1 vol. in-8, broché...................... 10 fr. »

LISZT (Dr F. von), *professeur ordinaire de droit à Berlin.* — **Traité de droit pénal allemand.** Traduit sur la 17e édition allemande (1908) par R. Lobstein. 1910-1913. 2 vol. in-8 :

Tome I : **Partie générale.** 1910. 1 vol. in-8 ...... 10 fr. »

Tome II : **Partie spéciale.** 1913. 1 vol. in-8 .... 12 fr. »

L'ouvrage complet : 2 vol. in-8 .... 22 fr. »

VIVANTE (C.), *professeur ordinaire de droit commercial à l'université de Rome.* — **Traité de droit commercial**, avec préface de M. Albert Wahl. 1910-1912. Traduction par Jean Escarra. 4 vol. in-8° :

Tome I : **Les commerçants ;**
Tome II : **Les sociétés commerciales ;**
Tome III : **Les Titres de crédit.**
Tome IV : **Les obligations.**

L'ouvrage complet : 4 vol. in-8°.................. 112 fr. »

WIELAND (D. C.). — **Les droits réels dans le Code civil suisse.** Trad. et mis au courant par H. Bovay. 1913-1914. 2 vol. in-8. brochés .... 25 fr. »

SOUS PRESSE

KENNY (G.-L.). **Esquisse de droit criminel.**
STOLFI. — **Les droits d'auteur.**

EN PRÉPARATION

WIELAND : Droit des personnes, 2 vol. — Droit des successions, 2 vol. — Droit de famille, 2 vol.

BIBLIOTHÈQUE SOCIOLOGIQUE INTERNATIONALE

PUBLIÉE SOUS LA DIRECTION DE René Worms

Honorée de souscriptions du Ministère de l'Instruction publique

☞ Les volumes I à XXX de la Collection peuvent aussi être achetés reliés avec une augmentation de 2 fr. et XXXI et suite avec une augmentation de 1 fr. seulement.

SÉRIE IN-8

WORMS (René). — **Organisme et société.** 1896. 1 vol. in-8 (I) 6 fr. »

LILIENFELD (Paul de). — **La pathologie sociale.** 1896. 1 vol. in-8 (II).. 6 fr. »

NITTI (Francesco S.). — **La population et le système social.** 1897. 1 vol. in-8 (III) .... 5 fr. »

POSADA (A.). — **Théories modernes sur les origines de la famille, de la société et de l'état.** 1896. 1 vol. in-8 (IV)............. 4 fr. »

BALICKI (S.). — **L'Etat comme organisation coercitive de la société politique.** 1896. 1 vol. in-8 (V) .... (*Epuisé*).

NOVICOW (J.). — **Conscience et volonté sociales.** 1897. 1 vol. in-8 (VI) .... 6 fr. »

GIDDINGS (Franklin H.). — **Principes de sociologie.** 1897. 1 vol. in-8 (VII).. 6 fr. »

LORIA (A.). — **Problèmes sociaux contemporains.** 1897. 1 vol. in-8 (VIII) .... 4 fr. »

VIGNES (M.). — **La science sociale d'après les principes de Le Play et de ses continuateurs.** 1897. 2 vol. in-8 (IX-X) .... 16 fr. »

VACCARO (M.-A.). — **Les bases sociologiques du droit et de l'Etat** 1898. 1 vol. in-8 (XI) .... 8 fr. »

GUMPLOWICZ (L.). — **Sociologie et politique.** 1898. 1 volume in-8 (XII) .... 6 fr. »

SIGHELE (Scipio). — **Psychologie des sectes.** 1898. 1 volume in-8 (XIII) .... 5 fr. »

TARDE (G.). — **Etudes de psychologie sociale.** 1898. Un volume in-8 (XIV) .... 7 fr. »

KOVALEWSKY (M.). — **Le régime économique de la Russie.** 1898. 1 vol. in-8 (XV) .... 7 fr. »

STARCKE (C.). — **La famille dans les diverses sociétés.** 1899. 1 vol. in-8 (XVI) .... 5 fr. »

LA GRASSERIE (Raoul de). — **Des religions comparées au point de vue sociologique.** 1899. 1 vol. in-8 (XVII) .... 7 fr. »

BALDWIN (J.-M.). — **Interprétation sociale et morale des principes du développement mental.** 1899. 1 vol. in-8 (XVIII) .... 10 fr. »

DUPRAT (G.-L.). — **Science sociale et démocratie.** 1900. 1 vol. in-8 (XIX) .... 6 fr. »

LAPLAIGNE (H.). — **La morale d'un égoïste ; essai de morale sociale.** 1 vol. in-8 (XX) .... 5 fr. »

LOURBET (Jacques). — **Le problème des sexes.** 1900. 1 volume in-8 (XXI) .... 5 fr. »

BOMBARD (E.). — **La marche de l'humanité et les grands hommes d'après la doctrine positive.** 1900. 1 vol. in-8 (XXII) .... 6 fr. »

LA GRASSERIE (Raoul de). — **Les principes sociologiques de la criminologie.** 1901. 1 vol. in-8 (XXIII) .... 8 fr. »

POUZOL (Abel). — **La recherche de la paternité.** 1902. 1 volume in-8 (XXIV) .... 10 fr. »

BAUER (A.). — **Les classes sociales.** 1902. 1 vol.in-8 (XXV) 7 fr. »

LETOURNEAU (Ch.). — **La condition de la femme dans les diverses races et civilisations.** 1903. 1 vol. in-8 (XXVI) .... 9 fr. »

WORMS (René). — **Philosophie des sciences sociales.** 3 vol. in-8 :

Tome I. *Objet des sciences sociales.* 2e *édition.* 1913. 1 vol. (XXVII) .... 4 fr. »

Tome II. *Méthode des sciences sociales* 1903. 1 volume (XXVIII) .... 4 fr. »

Tome III. *Conclusion des sciences sociales* 1907. 1 volume (XXIX) .... 4 fr. »

SÉRIE IN-18 (*volumes brochés*) :

WORMS (René). — **Principes biologiques de l'évolution sociale.** 1910. 1 vol. in-18 (A) .... 2 fr. »

BALDWIN (J.-Mark). — **Psychologie et Sociologie.** 1 volume in-18 (B) .... 2 fr. »

OSTWALD (W.). — **Les fondements énergétiques de la science et de la civilisation.** 1910. 1 vol. in-18 (C) .... 2 fr. »

MAUNIER (R.). — **L'économie politique et la sociologie.** 1910. 1 vol. in-18 (D) .... 2 fr. 50

NOVICOW (J.). — **Mécanisme et limites de l'association humaine.** 1912. 1 vol. in-18 (E) .... 2 fr. »

ARREAT (L.). — **Génie individuel et contrainte sociale.** 1912. 1 vol. in-18 (F) .... 2 fr. »

KOVALEWSKY (M.). — **La Russie sociale.** 1914. 1 vol. in-18 .... 2 fr. 50

SOUS PRESSE

DELLEPIANE (A). — **Science et méthode reconstructives.**

MAUNIER (R). — **Etudes égyptiennes.**

BIBLIOTHÈQUE INTERNATIONALE DE SCIENCE ET DE LÉGISLATION FINANCIÈRES

PUBLIÉE SOUS LA DIRECTION DE Gaston Jèze

Honorée de souscriptions du Ministère de l'Instruction publique

☞ Les volumes de cette Bibliothèque se vendent aussi reliés avec une augmentation de 1 franc

SELIGMAN (Edw. R.-A.). — **L'impôt progressif en théorie et en pratique.** Edition française revue et augmentée par l'auteur. Traduction de A. Marcaggi. 1909. 1 vol. in-8 : broché .... 10 fr. »

WAGNER (Ad.), *professeur à l'université de Berlin.* — **Traité de la science des finances.** Traduction de M. Vouters. 3 vol. :

Tome I : **Théories générales : Le budget. Les besoins financiers. Les recettes d'économie privée.** 1909. 1 volume in-8 : broché .... 15 fr. »

Tome II : **Théorie de l'imposition. Théorie des taxes et Théorie générale des impôts.** Traduction de Jules Ronjat. 1909. 1 vol. in-8 broché .... 15 fr. »

Tome III : **Le Crédit public.** 1912. 1 vol. in-8, broché 8 fr. »

Tomes IV et V : **Histoire de l'impôt depuis l'antiquité jusqu'à nos jours**, par Wagner et Deite. Traduction Bouché-Leclercq et Couzinet. 1913. 2 vol. in-8, brochés .... 24 fr. »

L'ouvrage complet : 5 vol. in-8, brochés .... 60 fr. »

MYRBACH-RHEINFELD (Baron Fr. Von), *professeur à l'université d'Innsbruck*. — **Précis de droit financier**. Traduction française de Bouché-Leclercq. 1910. 1 fort vol. in-8 : broché........ 15 fr. »

PIERSON (N. G.). — **Les revenus de l'Etat**. Trad. par Louis Suret, 1913. 1 vol. in-8° broché.......................... 12 fr. »

SELIGMAN (Edw. R.-A.). — **Théorie de la répercussion et de l'incidence de l'impôt**. Edition française d'après la 3e édition américaine, Traduction par Louis Suret. 1910. 1 vol. in-8 : br. 15 fr. »

SELIGMAN (Edw. R.-A.) — **L'Impôt sur le Revenu**. Trad. par W. Oualid (contenant l'income tax de 1913). 1913. 1 fort vol. in-8° broché.. 15 fr. »

SELIGMAN (Edw. R.-A.). — **Essais sur l'impôt**. Trad. par Louis Suret, 1914. 2 vol. in-8° : br......................... 30 fr. »

ÉTUDES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

PUBLIÉES AVEC LE CONCOURS DU COLLÈGE LIBRE DES SCIENCES SOCIALES

Honorées de souscriptions du Ministère de l'Instruction publique

☛ Les volumes de cette Collection se vendent aussi reliés avec une augmentation de 1 fr. pour la série in-8 et 0 fr. 50 pour la série in-18

FARJENEL (F.). — **La morale chinoise**. Fondement des sociétés d'Extrême-Orient. 1906. 1 vol. in-8 (I), broché... 5 fr. »

MARIE (Dr A.). — **Mysticisme et folie**. (Etude de psychologie normale et de pathologie comparées. 1907. 1 vol. in-8 (II), broché 6 fr. »

LEROY (M.). — **La transformation de la puissance publique**. Les syndicats de fonctionnaires. 1907. 1 vol. in-8 (III), broché. 5 fr. »

BONNET (H.). — **Paris qui souffre. La misère à Paris. Les agents de l'assistance à domicile**. Avec une préface de M. Ch. Benoist. 1908. 1 vol. in-8 (IV), broché...................... 5 fr. »

SICARD DE PLAUZOLLES (Dr). — **La fonction sexuelle**. 1908. 1 vol. in-8 (V), broché........................... 6 fr. »

LEROY (M.). — **La Loi**. Essai sur la théorie de l'autorité dans la démocratie. 1908. 1 volume in-8 (VI), broché..... 6 fr. »

RECLUS (Elie). — **Les croyances populaires**. La Survie des Ombres. Avec avant-propos, par Maurice Vernes. 1908. 1 volume in-8° (VII), broché.................................. 5 fr. »

RYAN (G.-A.). — **Salaire et droit à l'existence**, traduction de L. Collin. 1909. 1 vol. in-8 (VIII), broché............ 8 fr. »

SERRIGNY. — **Conséquences économiques et sociales de la prochaine guerre**, avec préface de Frédéric Passy. 1909. 1 vol. in-8 (IX), broché.................................... 10 fr. »

BRUN (Ch.). — **Le Roman social en France au XIX[e] siècle.** 1910. 1 vol. in-8 (x), broché .... 6 fr. »

REGNAULT (D[r] F.). — **La genèse des miracles.** 1910. 1 vol. in-8, (xi), broché .... 6 fr. »

VERNES (M.). — **Histoire sociale des religions.** I. Les religions occidentales. 1911. 1 volume in-8, (xi *bis*,) broché ... 10 fr. »

MÉTHODES JURIDIQUES (Les). — Leçons faites par MM. Berthélemy, Garçon, Larnaude, Pillet, Tissier, Thaller, Truchy et Gény. Préface de P. Deschanel. 1911. 1 vol. in-8, (xii), broché 5 fr. »

OLPHE-GALLIARD. — **L'organisation des forces ouvrières.** Avec préface de P. de Rousiers. 1991. 1 vol. in-8, (xiii), broché 8 fr. »

AMBROSIO (M. Andrea d'). — **La passivité économique.** Premiers principes d'une théorie sociologique de la population économiquement passive. 1912. 1 vol. in-8, (xiv) broché .... 8 fr. »

ŒUVRE SOCIALE DE LA TROISIÈME RÉPUBLIQUE (L'). — Leçons professées au Collège libre des Sciences sociales, par MM. Astier, *sénateur*. Godart, Groussier, Breton, F. Buisson, Borrel, Aubriot, Lemire, *députés*. Avec préface de Paul Deschanel. 1912. 1 vol. in-8, (xv), broché .... 5 fr. »

LEFAS (A.). — **L'Etat et les fonctionnaires.** 1913. 1 vol. in-8 (xvii) broché.................................. 10 fr. »

SÉRIE IN-18 :

ATGER (F.). — **La crise viticole et la viticulture méridionale** (1900-1907). 1907. 1 vol. in-18, broché.................... 2 fr. »

EN PRÉPARATION

BRIZON. — **La féodalité terrienne.**

OLPHE GALLIARD. — **La force motrice au point de vue économique et social.**

BIBLIOTHÈQUE SOCIALISTE INTERNATIONALE

PUBLIÉE SOUS LA DIRECTION DE Alfred Bonnet

SÉRIE IN-8 :

WEBB (Béatrix et Sidney). — **Histoire du trade-unionisme.** 1897· Trad. Albert Métin. 1 volume in-8 (i) .... 10 fr. »

KAUTSKY (Karl). — **La question agraire. Etude sur les tendances de l'agriculture moderne.** Trad. Edg. Milhaud et C. Polack. 1 volume in-8 (ii) .... 8 fr. »

MARX (Karl). — **Le capital.** Traduit à l'Institut des sciences sociales de Bruxelles par J. Borchardt et H. Vanderrydt :

Livre II. — **Le procès de circulation du capital.** 1900. 1 vol. in-8 (iii).................................... 10 fr.

Livre III. — **Le processus d'ensemble de la production capitaliste.** 1901-1902. 2 vol. in-8 (IV-V)............... 20 fr. »

KAUTSKY (K.) — **La politique agraire du parti socialiste.** Trad. C. Polack. 1903. 1 vol. in-8 (VI)..................... 4 fr. »

AUGÉ-LARIBÉ (M.). — **Le problème agraire du socialisme.** La viticulture industrielle du midi de la France. 1907. 1 volume in-8 (VII)...................................... 6 fr. »

ENGELS (F.). — **Philosophie. Economie politique. Socialisme** (Contre Eugen Duhring). Trad. E. Laskine. 1911. 1 vol. in-8 VIII) 10 fr »

SÉRIE IN-18 :

DEVILLE G.). — **Principes socialistes.** 1898. 2e édition. 1 volume in-18 (I).. 3 fr. 50

MARX (Karl). — **Misère de la philosophie.** Réponse à la philosophie de la misère de M. Proudhon. 1908. Nouvelle édit. 1 vol. in-18 (II)...................................... 3 fr. 50

LABRIOLA (Antonio). — **Essais sur la conception matérialiste de l'histoire.** Trad. A. Bonnet 2e édit. 1902. 1 volume in-18 (III) 3 fr. 50

DESTRÉE (J.) et **VANDERVELDE (E.).** — **Le socialisme en Belgique.** 2e édition. 1903. 1 volume in-18 (IV)....... 3 fr. 50

LABRIOLA (Antonio). — **Socialisme et philosophie.** Trad. A. Bonnet. 1899. 1 vol. in-18 (V)............................ 2 fr. 50

MARX (Karl). — **Révolution et contre-révolution en Allemagne.** Trad. Laura Lafargue. 1900. 1 vol. in-18 (VI)........ 2 fr. 50

GATTI (G.). — **Le socialisme et l'agriculture.** Préface de G. Sorel. 1901. 1 vol. in-18 (VII)............................ 3 fr. 50

LASSALLE (F.). — **Discours et pamphlets.** Trad. V. Dave et L. Remy. 1903. 1 volume in-18 (VIII)................. 3 fr. 50

LASSALLE (F.) — **Capital et travail.** 1904. Trad. V. Dave et L. Remy. 1 vol. in-18 (IX).................................. 3 fr. 50

LAFARGUE (P.). — **Le déterminisme économique de Karl Marx.** 1909. 1 vol. in-18 (X)............................ 4 fr. »

MARX (Karl). — **Critique de l'économie politique,** trad. Laura Lafargue. 1909. 1 vol. in-18 (XI).................... 3 fr. 50

TARBOURIECH (E.). — **Essai sur la propriété.** 1905. 1 volume in-18 (XII)..................................... 3 fr. 50.

BERTHOD (A.). — **P.-J. Proudhon et la propriété.** 1910. 1 vol. in-18 (XIII)...................................... 3 fr. »

EN PRÉPARATION

MONDOLFO. — **Matérialisme historique.**

MICHELS — **Le prolétariat et la bourgeoisie en Italie.**

SOMBART. — **Le Bourgeois.**

SOMBART. — **Luxe et Capital.**

BERNARD (M.). — Pour protéger la santé publique. Avec une préface du Dr Fernand Dubief, *ancien ministre de l'Intérieur*. 1909. 1 volume in-18 relié toile. (III) .... 4 fr. »

BERNARD (M.). — L'hygiène publique obligatoire en France. La lutte administrative contre le choléra et les autres maladies transmissibles, avec préface du Dr A. Marie. 1910. 1 vol. in-18 relié toile. (IV) .... 4 fr. »

BRETON (J.-L.). — Le plomb. 1910. 1 vol. in-18 relié toile. (V) 4 fr. »

MIRABEN (G.). — La fumée divine (opium), la lutte antitoxique. 1912. 1 vol. in-18 relié toile. (VI) .... 4 fr. »

HUBAULT (P.). — Les Coulisses de la fraude Comment on nous empoisonne 1913. 1 vol. in-18. rel. toile (VII) .... r. »

DÉMOGRAPHIE :

BRON (Dr G.). — Les origines sociales de la maladie. Avec préface du Dr A. Marie. 1908. 1 vol. in-18 relié toile. (I) .... 3 fr. 50

WAHL (Dr). — Le crime devant la science. 1910. 1 volume in-18 relié toile. (II) .... 4 fr. »

ROECKEL (P.). — L'éducation sociale des races noires. 1911. 1 vol. in-18 relié toile. (III) .... 3 fr. 50

EN PRÉPARATION

BOREL (A). — Le Tourisme.
SICARD DE PLAUZOLES (Dr). — La tuberculose.

BIBLIOTHÈQUE PACIFISTE INTERNATIONALE

PUBLIÉE SOUS LA DIRECTION DE Stéfane-Pol

Honorée de la souscription des Ministères de l'Instruction publique et du Commerce

Ont paru :

BEAUQUIER (Ch.). Ed. GIRETTI et STEFANE-POL. — France et Italie, avec préface de M. Berthelot de l'*Institut*. 1904. 1 volume in-18 .... 1 fr. »

DUMAS (J.). — La colonisation (Essai de doctrine pacifiste), avec préface de Ch. Gide. 1904. 1 vol. in-18 .... 1 fr. 25

ESTOURNELLES DE CONSTANT (D'). — France et Angleterre. 1904. 1 vol. in-18 .... 1 fr. »

FINOT (J.). — Français et Anglais devant l'anarchie européenne. 1904. 1 vol. in-18 .... 1 fr. »

FOLLIN (H.). — La marche vers la paix. 1903. 1 vol. in-18. 0 fr. 75

FONTANES (E.). — La guerre, avec préface de F. Passy. 1904. 1 vol. in-18 .... 0 fr. 50

JACOBSON (J.-A.). — Le premier grand procès international de la Haye (notes d'un témoin). 1904. 1 vol. in-18.......... 0 fr. 50

LAFARGUE (A.). — L'orientation humaine. 1904. 1 volume in-18 .... 1 fr. »

LA GRASSERIE (R. de). — De l'ensemble des moyens de la solution pacifiste. 1905. 1 vol. in-18 .... 1 fr. »

MESSIMY. — La paix armée. (La France peut en alléger le poids). 1903. 1 vol. in-18 .... 0 fr. 75

MOCH (G.). — Vers la fédération d'Occident. Désarmons les Alpes. 1905. 1 vol. in-18, avec 6 graphiques................ 0 fr. 50

NATTAN-LARRIER, — Les menaces des guerres futures. 1904. 1 vol. in-18 .... 1 fr. »

NOVICOW (J.). — La possibilité du bonheur. 1904. 1 volume in-18 .... 2 fr. »

PASSY (Fr.). — Historique du mouvement de la paix. 1904. 1 volume in-18 .... 0 fr. 75

PRUDHOMMEAUX (J.). — Coopération et pacification. 1904. 1 vol. in-18 .... 1 fr. »

RICHET (Ch.). — Fables et récits pacifiques, avec une préface de Sully-Prudhomme. 1904. 1 vol. in-18................ 1 fr. »

RUYSSEN (Th.). — La philosophie de la paix. 1904. 1 volume in-18 .... 0 fr. 75

SEVERINE. — A Sainte-Hélène, pièce en 2 actes. 1904.. 1 volume in-18 .... 1 fr. »

SPALIKOWSKI (Ed.). — Mortalité et paix armée, avec une préface de C. Flammarion. 1904. 1 vol. in-18 .... 0 fr. 50

STÉFANE-POL. — L'esprit militaire. (Histoire sentimentale). 1904. 1 vol. in-18.. 2 fr. »

STÉFANE-POL. — Les deux évangiles. Considérations sur la peine de mort, le duel, la guerre, etc. 1903. 1 vol. in-18........ 0 fr. 50

SUTTNER (Bne de). — Souvenirs de guerre. 1904. 1 volume in-18 .... 0 fr. 50

PETITE ENCYCLOPÉDIE
SOCIALE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE

Leçons d'économie politique, par André Liesse, avec une préface de Courcelle-Seneuil, de l'Institut. 1 vol. in-18 (i), 1892 3 fr. »

La réforme des frais de justice, par E. Manuel et R. Louis, docteurs en droit, 2e édition, 1 vol. in-18 (ii), 1892.. 3 fr. »

Code manuel de droit industriel, par M. Dufourmantelle. 3 vol. in-18 (iii-v) :

— **Législation ouvrière** en France et à l'Etranger. 2e édition. 1 vol. in-18 (iii). 1893........................ 3 fr. »

— **Brevets d'invention**. Contrefaçon, etc. 1 vol. in-18 (iv) 1893 .... 3 fr. »

— **Dessins et marques de fabrique**, nom commercial, concurrence déloyale, etc. 1 volume in-18 (v). 1894 .... 3 fr. »

Code manuel des électeurs et des éligibles avec formules, par A. Maugras, avocat-publiciste, 2e édition. 1 vol. in-18 (vi). 1898 3 fr. »

Législation générale des cultes protestants en France, en Algérie et dans les colonies, par Penel-Beaufin. 1 vol. in-18 (vii). 1894.. 3 fr. »

Commentaire de la loi du 27 décembre 1892 sur la conciliation et l'arbitrage facultatifs, par A. Lelong. 1 volume in-12 (viii). 1894.. 1 fr. 50

Législation générale du culte israélite en France, en Algérie et dans les colonies, par Penel-Beaufin. 1 volume in-18 (ix). 1894.. 3 fr. »

Code manuel du propriétaire-agriculteur, par Daniel Zolla, prof. à l'Ecole nationale d'agriculture de Grignon, 2e édition. 1 vol. in-18. (x) 1902.................. .... 3 fr. 50

Les questions ouvrières, par Léon Milhaud. 1 vol. in-18 (xi). 1894.. 2 fr. 50

Cours de droit professé dans les lycées de jeunes filles de Paris, par Jeanne Chauvin, 2e édition. 1 volume in-18 (xii), relié toile. 1908.. 3 fr. 50

Guide théorique et pratique, général et complet des clercs de notaire et des aspirants au notariat, par Jean Martin, notaire. 1 vol. in-18 (xiii). 1895.............................. 3 fr. »

La question monétaire considérée dans ses rapports avec la condition sociale des divers pays et avec les crises économiques, par Léon Poinsard. 1 volume in-18 (xiv). 1895 .... 3 fr. »

Les budgets français. Etude analytique et pratique de législation financière, par MM. P. Bidoire et A. Simonin. 3 volumes :

— **Projet de budget** 1895. 1 vol. in-18 (xv). 1895 .. 3 fr. »

— **Budget de 1895 et projet de budget de 1896.** 1 volume in-18 (xvi). 1896 .... 3 fr. »

— **Budget de 1896 et projet de budget de 1897.** 1 volume in-18 (xxii). 1897 .... 3 fr. »

La saisie-arrêt sur les salaires et petits traitements. 2e édition revue et augmentée par V. Emion. 1 vol. in-18 (xvii). 1896 3 fr. »

La question sanitaire, dans ses rapports avec les intérêts et les droits de l'individu et de la société, par le Dr J. Pioger. 1 vol. in-18 (xviii). 1895 .... 3 fr. »

Les banques d'émission, par G. François. 1 volume in-18 (xix) .... 3 fr. »

La Science et l'art en économie politique, par René Worms. 1 vol. in-18 (xx. 1896 .... 2 fr. »

Code de l'abordage, par Robert Frémont. 1 vol. in-18 (xxi). 1897. .... 3 fr. »

L'éducation nationale, par Maurice Wolf. 1 vol. in-18 (xxiii). 1897 .... 3 fr. »

Mélanges féministes, par L. Bridel. 1 volume in-18 (xxiv). 1897 .... 3 fr. »

La justice gratuite et rapide par l'arbitrage amiable, par A. Charmolu, 2e édit. 1 vol. in-18 (xxv). 1902 .... 1 fr. »

Petit manuel pratique du juré d'assises, par J. Poncet. 1 vol. in-18 (xxvi). 1898 .... 2 fr. »

Finances communales, par R. Acollas. 1 volume in-18 (xxvii). 1898 .... 3 fr. »

Esquisse d'un tableau raisonné des causes de la production, de la circulation de la distribution et de la consommation de la richesse, par M. Tessonneau. 1 vol. in-18 (xxviii). 1898 .... 2 fr. »

Code manuel du chasseur, par G. Lecouffe, 3e édition. 1 vol. in-18 (xxix). 1909 .... 2 fr. »

Code manuel du pêcheur, par G. Lecouffe. 2e édition. 1 vol. in-18 (xxx). 1900 .... 1 fr. »

Manuel pratique des sociétés de commerce et par actions. Participations coopératives. Syndicats professionnels. Sociétés de Secours mutuels. Associations et Congrégations, par A. Lambert. 1 volume in-18 (xxxi). 1902 .... 1 fr. 50

Manuel de la propriété industrielle et commerciale, par A. Lambert. 1 vol. in-18 (xxxii). 1903 .... 3 fr. »

Etudes d'économie et de législation rurales, par R. WORMS. 1 vol. in-18 (XXXIII). 1906........................ 4 fr. »

Code manuel du cycliste, par G. LECOUFFE. 1 vol. in-18 (XXXIV). 1909.. 2 fr. »

Les Associations agricoles, par René WORMS. 1 vol. in-18 (XXXV) 1914.. 3 fr. »

BIBLIOTHÈQUE DES DOCUMENTS DU PROGRÈS

PUBLIÉE SOUS LA DIRECTION DE R. Broda

BRODA (R.) et J. DEUTSCH. — Le prolétariat international. Etude de psychologie sociale. 1912. 1 vol. in-18 (I)........ 3 fr. »

BRODA (R.). — La fixation légale des salaires. Expériences de l'Angleterre, de l'Australie et du Canada. 1912. 1. vol. in-8 (II).. 2 fr. 50

BRODA (R.). — Le rôle de la violence dans les conflits de la vie moderne (enquête). 1913 1 vol. in-8 (III).............. 1 fr. 50

ANNALES DE L'INSTITUT INTERNATIONAL DE SOCIOLOGIE

PUBLIÉES SOUS LA DIRECTION DE René Vorms

— **Premier congrès** tenu en 1894, 1 vol. in-8 (I)....... 7 fr. »

— **Deuxième congrès** tenu en 1895. 1 vol, in-8° (II) .. 7 fr. »

— **Travaux de l'année** 1896. 1 vol. in-8° (III)........ 7 fr. »

— **Troisième congrès** tenu en 1897. 1 vol. in-8° (IV).... 10 fr. »

— **Travaux de l'année** 1898. 1 vol. in-8° (V) .... 10 fr. »

— **Travaux de l'année** 1899. 1 vol. in-8° (VI).......... 7 fr. »

— **Quatrième congrès** tenu en 1900. 1 vol. in-8° (VII).. 7 fr. »

— **Travaux des années** 1900 et 1901. 1 vol. in-8° (VIII) 7 fr. »

— **Travaux de l'année** 1902. 1 vol. in-8° (IX).......... 7 fr. »

— **Cinquième congrès** tenu en 1903 : **Rapports de la sociologie et de la psychologie.** 1 vol. in-8° (X).................. 8 fr. »

— **Sixième congrès** tenu en 1906 : **Les luttes sociales.** 1 vol. in-8° (XI). .... 10 fr. »

— **Septième congrès** tenu en 1909 : (XII-XIII). **La solidarité sociale dans le temps et dans l'espace**, 1 vol. in-8° (XII)...... 7 fr. »

— **La solidarité sociale, ses formes, son principe, ses limites**, 1 vol. in-8° (XIII).. 7 fr. »

— **Huitième Congrès tenu en 1913. Le Progrès**..... 1 vol. in-8 (XIV). .... 10 fr. »

TABLE GÉNÉRALE

DES

RÉFÉRENCES DE JURISPRUDENCE

AUX RECUEILS

Sirey, Dalloz, Gazette du Palais, Gazette des tribunaux, et des Pandectes françaises,

Classée par ordre chronologique depuis 1845 jusqu'à 1910 inclus, par

JOSEPH JOUGLAR.

Licencié en droit, avoué à Briançon.

Deux forts volumes in-4° carré .... 75 fr. »

En Distribution :

Catalogue des ouvrages du fonds (envoi sur demande) **gratis**

Catalogue des thèses de doctorat en droit (à 1914 inclus).. **2 fr.**

Catalogue des ouvrages de droit (occasion). Envoi sur demande .... **gratis**

Catalogue des ouvrages classiques à l'usage des étudiants en droit. (Envoi sur demande) .... **gratis**

Bibliographie générale et complète des ouvrages de droit et de jurisprudence classée dans l'ordre des Codes avec table alphabétique des matières et des noms des auteurs, 1 vol. in-8° .... 1 fr. 50

PÉRIODIQUES

REVUE DU DROIT PUBLIC ET DE LA SCIENCE POLITIQUE EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

FONDÉE PAR F. Larnaude

PUBLIÉE SOUS LA DIRECTION DE M. Gaston Jèze

Avec la collaboration des plus éminents professeurs des Universités de France, Allemagne, Angleterre, Autriche-Hongrie, Australie, Belgique, Canada, Chili, Danemark, Espagne, Etats-Unis, Grèce, Hollande, Italie, Japon, Norvège, Portugal, Roumanie, Russie, Suède, Suisse, Turquie.

Parait tous les trois mois depuis 1894, par fascicule de plus de 200 p. gr. in-8. Chaque année forme un très fort volume. Prix. 20 fr. »
Abonnement annuel : France : 20 fr. Etranger : .... 22 fr. 50.
Le numéro .... 5 fr. »

La collection complète comprenant : 1re série (direction Larnaude, 1894-1903) et, 2e série (direction Jèze 1904-1913) avec abonnement à l'année 1915. Prix réduit............... ... 360 fr. »

La deuxième série seule, années 1904 à 1913 avec abonnement à l'année 1915 .... 190 fr. »

REVUE DE SCIENCE ET DE LÉGISLATION FINANCIÈRES

PUBLIÉE SOUS LE PATRONAGE DE

MM. Casimir Périer, Ribot, Stourm, Berthélemy, Chavegrin, Esmein et Hauriou

ET SOUS LA DIRECTION DE M. Gaston Jèze

Avec la collaboration des membres les plus éminents du Conseil d'Etat, de la Cour des comptes, de l'Inspection des finances, des professeurs des universités de France, Allemagne, Australie, Belgique, Etats-Unis, Grèce, Italie, Roumanie, Suisse.

Parait tous les trois mois depuis 1903, par fascicule de près de 200 pages gr. in-8. Chaque année forme un très fort volume. Prix. 18 fr. »
Abonnement annuel : France : 18 fr. Etranger : 20 fr. »

Le numéro .... 5 fr. »

La collection complète (années 1903 à 1913) avec abonnement » l'année 1915. Prix réduit .... 190 fr. »